

SPAZI “SINAPTICI” E PROCESSI DI *RESCALING* DEI TERRITORI EUROPEI*

Cecilia Scoppetta

1. Introduzione

Si può dire che l'emergere di ordinamenti spaziali del tutto inediti rispetto al passato costituisca, forse, uno degli effetti territoriali del lungo percorso della costruzione europea che – sullo sfondo più complesso della globalizzazione e dei processi di *rescaling* in atto – si è inevitabilmente intrecciato con il ripensamento di alcuni concetti rilevanti quali “regione”, “territorio”, “locale” e “spazio”, sviluppatosi nell'ambito di diverse discipline. Appare evidente, infatti, il rapporto strettissimo tra il concetto di “*soft spaces*” (Waterhout, 2009; Faludi, 2010b; Haughton *et al.*, 2010) e la tendenza verso una “*governance* sperimentale” (Sabel, Zeitlin, 2010) affermatasi nel dibattito più recente sulle politiche europee di coesione.

La macroregione baltica costituisce un esempio significativo di queste forme innovative di organizzazione territoriale. Utilizzando una metafora biologica, questi assetti emergenti potrebbero essere definiti come “spazi sinaptici” (Scoppetta, 2011a; 2011b) la cui pianificazione sembrerebbe richiedere un approccio “immaginativo”, alludendo, con questo termine, sia al ruolo delle “immagini” nella (ri)definizione di inediti “costrutti” territoriali, sia alla necessità di aggiornare l'immaginario disciplinare del *planning* per affrontare con efficacia lo spessore della complessità territoriale contemporanea. L'obiettivo di questo saggio è di esplorare i caratteri

distintivi di queste spazialità emergenti sullo sfondo dei processi di *rescaling* in corso, sottolineando, al tempo stesso, il ruolo (ancora rilevante) che le radici storiche, geografiche e culturali possono svolgere nella de-costruzione/ri-costruzione della nuova territorialità europea.

2. Ripensare i territori sullo sfondo dei processi di *rescaling*

A partire dalla fine degli anni Settanta, gli studi sui fenomeni socio-territoriali si sono sempre più concentrati sull'emergere delle regioni metropolitane come ambiti economici dominanti nella società globalizzata (Storper, 1997; Sassen, 2001; Scott, 2001) e come livello decisionale in grado di sostituire quello nazionale/regionale (Altshuler *et al.*, 1999; Katz, 2000), evidenziando il legame esistente tra queste entità emergenti ed il passaggio dal *government* alla *governance* (March, Olsen, 1995). Quest'ultima, infatti, chiaramente connessa con l'idea pervasiva del network, appariva in grado di trasformare/sostituire/affiancare le gerarchie tradizionali (Castells, 1996). In questo senso, si può dire che i percorsi di ricerca esplorati siano stati sostanzialmente tre, pur se strettamente interconnessi: il primo riguarda il *networking* e considera processi e flussi, attori e interessi, organizzazioni e strutture, idee e capitali. Il secondo

* I contenuti dell'articolo, a uno stadio iniziale, sono stati presentati, in forma sintetica, nell'ambito della IX Biennial of Town and Town Planners of Europe “Smart planning for Europe's gateway cities. Connecting people, economies and places”, tenutasi a Genova dal 14 al 17 settembre 2011.

riguarda la *governance* e la necessità di coinvolgimento nella sfera decisionale di più ampi settori ed interessi. Il terzo, infine, riguarda la scala della *governance*.

Se, da un lato, il filone di ricerca sulla *governance* ha evidenziato l'importanza dei processi di deterritorializzazione e riterritorializzazione nella ridefinizione di confini e competenze, dall'altro l'approfondimento riguardante il *networking* si è soffermato su quelle forme di interazione tendenti al superamento (o all'"aggiramento") delle istituzioni di rappresentanza territoriale tradizionali. L'accento posto sulla relativizzazione dello spazio geografico (ed, in particolare, dello spazio racchiuso all'interno di confini) come elemento determinante per l'intervento e l'attenzione verso il processo di *rescaling* dell'azione degli Stati nazionali – cioè per il mutamento di significato della territorialità nell'azione pubblica – sembrano comunque costituire un elemento comune.

Per quanto riguarda, invece, l'ambito di indagine inerente la "scala" di intervento (intesa come identificazione del livello ottimale per la collocazione delle differenti attività di governo), si tratta, in realtà, di un campo di approfondimento che ha indubbiamente una tradizione più lunga e consolidata rispetto ai più recenti studi riguardanti la *governance* o il *networking*. Gli antecedenti includono, ad esempio, gli studi sul coordinamento tra livelli di governo (Hambleton, 2003; Dijst *et al.*, 2002), sulla decentralizzazione da un livello all'altro, sulla devoluzione di funzioni tra diversi livelli, sulla sussidiarietà, che cerca di collocare le diverse funzioni ai livelli più appropriati. Tuttavia, ciò a cui si assiste oggi costituisce certamente qualcosa di nuovo rispetto al passato, cioè la riformulazione di alcune nozioni geografiche rilevanti – quali "regione", "territorio" e "locale" – e il parallelo affermarsi di un inedito concetto di territorialità. In questo senso, si può dire che il processo di *rescaling* rappresenti forse uno dei mutamenti più significativi nell'interpretazione territoriale (e, di conseguenza, nella pianificazione).

Un contributo interessante proviene dai più recenti studi geografici di matrice statunitense, i quali individuano quattro dimensioni geografiche – luogo, territorio, scala e network – come costitutive della nuova socio-spazialità. Tra queste, il territorio e la territorialità vengono associate alla chiusura, simbolizzata dal confine, e alla frammentazione delle relazioni sociali: una volta stabiliti, infatti, questi territori racchiusi da confini costituiscono una «griglia stabile ed immobile», un elemento «di fissità in un altrimenti mutevole paesaggio geografico» (Brenner, 2009) che è difficile da modificare.

La scala, invece, comporta la differenziazione verticale delle relazioni sociali – ad esempio: fra i livelli globale/statale/regionale/urbano/locale – essendo relativa all'assegnazione delle competenze e alla costruzione sociale delle capacità istituzionali (Miller, 2009): la scala costituisce, infatti, «il livello di contesto nel quale vengono definiti i confini di una specifica rivendicazione sociale, attività o comportamento» (Keil, Mahon, 2009). In questo senso, il cambiamento di scala si riferisce ad un mutamento dei rapporti, dei gruppi sociali e delle risorse coinvolte: sia lo *scaling-up* che lo *scaling-down* producono, cioè, una struttura di opportunità politica più favorevole per interessi specifici. Inoltre, il cambiamento di scala (o il salto di scala) si riferisce all'esistenza di regime regolativi extra-locali e inter-scalari che «contrastano o canalizzano le opzioni strategiche o i comportamenti tattici degli attori locali» (Miller, 2009): ciò implica, ad esempio, che istituzioni di un livello più elevato possano definire/limitare gli obiettivi delle politiche e delle azioni ai livelli più bassi, favorendo/prevenendo le decisioni prese democraticamente. In questo senso, oltre al passaggio di responsabilità e capacità tra i diversi livelli istituzionali, il processo di *re-scaling* può anche implicare la definizione di nuove scale di azione sociale: «scale is the actor's own achievement» (Keil, Mahon, 2009), perché «we scale politics to our own purposes» (Magnusson, 2009).

Tuttavia, i processi di *rescaling* non comportano soltanto il passaggio di competenze da un livello ad un altro, ma implicano anche l'emergere di interazioni multiscalarari e di un «governance environment characterized by multiple constellations and multiple coalitions for development that define a geography of governance that is flexible, often overlapping, and increasingly autonomous from given territorial jurisdictions» (Gualini, Woltjer, 2004). Si tratta, evidentemente, di un superamento del concetto tradizionale di *rescaling* (Brenner 2003; Salet, 2003). Infatti, se, da un lato, la logica è quella degli approcci precedenti (coordinamento, decentralizzazione, devoluzione, sussidiarietà), volti a rispondere alla rottura delle gerarchie e ad individuare la scala di *governance* più appropriata, dall'altro, l'evoluzione del termine riflette due aspetti del tutto nuovi: il primo riguarda il riconoscimento dell'inefficacia di burocrazie, strumenti di governo e di controllo gerarchici in un'economia globale flessibile e nel quadro di istituzioni democratiche. Il secondo riguarda la relazione tra *governance* e *government*. In questo senso, il carattere innovativo dei network istituzionali multiscalarari risiederebbe nella loro *learning dimension*: tali nuove forme organizzative, in sostanza, evolverebbero ed apprenderebbero attraverso complessi processi differenti rispetto a quelli propri delle mere organizzazioni ed istituzioni tradizionali. Pertanto, l'analisi di questa peculiare modalità evolutiva diventa essenziale per comprendere il funzionamento/disfunzionamento delle nuove organizzazioni territoriali, le loro sequenze decisionali ed esecutive, il grado di influenza di ciascuno degli attori coinvolti e dei soggetti o circostanze esterne.

3. Spazi sinaptici europei

L'interesse verso le trasformazioni territoriali dovute alla globalizzazione ha inevitabilmente portato ad una

più ampia riscoperta della spazialità in molte discipline (Le Galès, 1998; Salet, Faludi, 2000): le connessioni tra i concetti di "territorio", "governance", "networking" e "rescaling" sono stati indagati in modo approfondito (Castells, 2001; Scott, 2001; World Bank, 2003) e lo *spatial planning* è diventato un fertile terreno di analisi (Vigar *et al.*, 2000; Albrechts *et al.*, 2001; Salet *et al.*, 2003).

Indubbiamente, il processo di europeizzazione ha fortemente contribuito all'affermarsi di questo interesse. Le motivazioni vanno ricercate soprattutto nel fatto che lo spazio europeo – un unico mercato senza confini con una mobilità interna – coesiste con i territori nazionali. Ma l'Unione Europea non può più essere intesa semplicemente come un'Europa di Stati-nazione o come un sovra-Stato putativo, ma può essere concettualizzata, piuttosto, come uno spazio reticolare di *governance* multilivello.

Ulteriori motivazioni risiedono nel fatto che, anche se a Bruxelles non sono state mai formalmente assegnate specifiche competenze in tal senso, l'interesse per le questioni territoriali è insito nella politica regionale europea sin dalla metà degli anni Settanta, essendo quest'ultima finalizzata al riequilibrio delle disparità regionali, misurate a partire dai differenti impatti delle politiche di sviluppo, nel quadro dei Fondi Strutturali e degli obiettivi di coesione sociale. E, d'altra parte, sia le politiche agricole che quelle regionali (cioè: la parte più rilevante del budget europeo) comportano evidenti effetti territoriali. Inoltre, a partire dagli anni Novanta, le politiche europee si sono concentrate sul ruolo delle città come fattori trainanti, nel quadro dell'esigenza di competitività per affrontare le sfide della globalizzazione. Cremaschi (2004) evidenzia l'esistenza di quattro differenti livelli nella "torta" delle politiche territoriali europee: la base di questa "torta" consiste nelle politiche regionali; il secondo livello è quello della rete infrastrutturale e della cooperazione trans-europea; il



terzo riguarda le iniziative per le aree metropolitane e l'ultimo – secondo un'idea che sarebbe riconducibile al Consiglio d'Europa sin dal 1964 – corrisponde ad una prospettiva di sviluppo in termini territoriali, cioè ad un documento (lo *SDEC*) volto ad orientare le strategie integrate di *spatial planning* dei diversi paesi membri. Riguardo a quest'ultimo livello, Cremaschi sottolinea il carattere duplice del concetto europeo di "*spatial development*", un "neologismo" chiaramente volto a legare l'approccio regolativo della pianificazione tedesca, in-

tesa come organizzazione di fattori fisici ed ambientali, con quello anglosassone, riconducibile al concetto più ampio di sviluppo economico locale.

Si può dire, quindi, che la logica territoriale europea abbia in qualche modo introdotto una sorta di europeizzazione "*light*", che fa chiaramente riferimento alle tre questioni cruciali del *networking*, della *governance* e del *rescaling*. In questo senso, i caratteri di novità in termini spaziali di questo approccio leggero e "laterale" emergono con chiarezza da una semplice analisi dei

termini e dei concetti utilizzati nelle politiche territoriali europee, tendenti ad esprimere, allo stesso tempo, significati "fisico-spaziali" ed "immateriali" (di processo). Il termine "policentrismo" costituisce il principale esempio in questo senso (Davoudi, 2003), riferendosi sia a caratteri fisici (una espansione urbana affidata ad una molteplicità di centri piuttosto che ad una relazione centro-periferia) che ad un'idea di *governance* multilivello che implica *partnerships* (non "fisiche") tra istituzioni europee, governi nazionali/regionali ed autorità locali. Facile, quindi, comprendere perché questa nozione flessibile di policentrismo – che si riferisce a politiche non territoriali che derivano da una molteplicità di luoghi (materiali) che non può essere ridotta ad un unico centro – sia diventata un modo efficace di interpretare la natura dinamica, decentralizzata, deterritorializzata (e riterritorializzata) dell'Unione Europea, essendo decisamente più ampia l'applicabilità di questo termine alle trasformazioni politiche e sociali nel contesto della globalizzazione (Scholte, 2004; Delanty, Rumford, 2006). Un neologismo analogo è "coesione territoriale", che unisce la dimensione territoriale a quella socio-economica.

Proprio per le evidenti implicazioni territoriali, si può, quindi, affermare che il "*governance turn*" negli studi europei (Marks *et al.*, 1996; Jachtenfuchs, Kohler-Koch, 2004; Bache, Flinders, 2005) corrisponda a uno "*spatial turn*" (Berezin, 2003). Almeno fino ad oggi, del resto, più che verso un'azione di *state-building* o l'istituzionalizzazione di nuove strutture di *governance*, l'Unione Europea sembra essere orientata verso la costruzione di uno spazio europeo a sua volta concettualizzato come esito del suo stesso processo di costruzione, ponendo l'accento, cioè, sulla sua natura di elemento costitutivo di relazioni politiche e sociali.

Da questa particolare natura circolare ed autoriflessiva della costruzione europea, sullo sfondo dei processi di *spatial rescaling*, sembra derivare l'emergere dei co-

siddetti "*soft spaces*" (Waterhout, 2009; Faludi, 2010b; Haughton *et al.*, 2010), cioè sub-regioni multi-area in cui le strategie territoriali vengono elaborate "lateralmente", negli interstizi tra i livelli di governo istituzionalizzati. Si tratta di "spazi" che spesso tendono a sovrapporsi, essendo caratterizzati da confini geografici indefiniti e sfocati. In un certo senso, si può anche parlare di spazi "sinaptici" (Scopetta, 2011a; 2011b), la cui dimensione cambia costantemente perché è data dall'accendersi e spegnersi delle interrelazioni che coinvolgono non soltanto le potenzialità di azione, ma anche la dimensione cognitiva dell'apprendimento, implicando, cioè, un processo di coevoluzione di attori, contesto e "stili" di pianificazione (Faludi, 2008). L'emergere di questi spazi sinaptici sembra, quindi, richiedere uno sforzo immaginativo nell'osservazione dei fenomeni spaziali che può consentire di ridefinirne i caratteri socio-politici, di mettere a fuoco con maggiore precisione le potenzialità e le sfide da affrontare. Infatti, l'assunzione di questa inedita chiave di lettura impone di reinterpretare lo spazio come molteplicità, dinamica ed aperta, di interrelazioni attraverso le quali il potere stesso viene costantemente riformato attraverso spostamenti nei livelli decisionali esistenti, scale innovative ed originali di intervento, nuove costellazioni di attori e geometrie variabili di *governance*. Secondo Waterhout (2009) e Faludi (2010b), questi "*soft spaces*" emergenti richiedono un'idea di "*soft planning*" piuttosto che di "*hard planning*", da utilizzare laddove le sfide attraversano i confini esistenti e si rendono necessarie nuove e più efficaci modalità cooperative.

4. Caratteri distintivi degli spazi "sinaptici": una metafora biologica

Nel definire i caratteri distintivi dei nuovi spazi "sinaptici", interessanti suggestioni provengono dagli studi

sull'auto-organizzazione nel campo di indagine della ricerca biologica e, più in generale, sul tema della complessità e dell'intelligenza artificiale (Morin, 1983; Prigogine, Stengers, 1979; Anderson, 1999; Kauffman, 1995). Come è noto, infatti, il processo di evoluzione biologica implica che elementi microscopici, caratterizzati da una struttura semplice e da legami forti e relativamente rigidi, costituiscano, attraverso la loro interazione, gli elementi costitutivi di sistemi più complessi dotati di legami deboli e più flessibili, che consentono l'adattamento a cambiamenti ambientali non prevedibili. Ne deriva una rilevanza maggiore delle proprietà di resilienza rispetto a quelle di stabilità. Quest'ultima, infatti, è ciò che consente ad un sistema di ritornare rapidamente al suo stato iniziale dopo una perturbazione temporanea, mentre la resilienza è ciò che consente ad un sistema di adattarsi alle perturbazioni – specialmente se queste sono profondamente differenti da ciò che il sistema già conosce – e di assorbire gli *shock* imprevisti, adattandosi ed evolvendo per resistere al collasso. Infatti, il concetto di resilienza è definito come la «misura della persistenza dei sistemi e della loro capacità di assorbire cambiamento e perturbazione mantenendo gli stessi rapporti tra popolazioni o stati variabili» (Holling, 1973). In altre parole, un sistema resiliente è composto dall'interpolazione dinamica tra forze deterministiche ed eventi casuali, tra fattori strutturali ed azione umana, tra percorsi lineari e contingenza.

Un esempio è l'auto-organizzazione degli organismi viventi (Bak, 1996), che non possono essere pensati come una sorta di automi, diretti dall'esterno da un programma deterministico, ma come sistemi il cui stato si colloca tra i due estremi di un ordine immobile e rigido – che non può mutare senza essere distrutto, come l'ordine dei cristalli – e di un costante mutamento privo di stabilità. Si tratta, cioè, di uno stato che, chiaramente, non è statico e che consente di reagire alle perturbazioni casuali (Waldrop, 1992). Quindi, le trasformazioni non si configurano, semplicemente, come distruzioni di ciò

che già esiste, ma come ri-organizzazioni che consentono l'emergere di nuovi caratteri, che possono essere nuove strutture o nuovi comportamenti influenzati dalle nuove strutture (Holland, 1995). Ciascuna combinazione e mutamento di una singola parte implica una differente organizzazione funzionale, cioè un differente significato delle relazioni tra le diverse parti. Si può dire, pertanto, che l'aspetto più rilevante dell'auto-organizzazione sia il suo significato di auto-creazione (Atlan, 1983).

Ciò implica che l'auto-organizzazione di un sistema possa essere intesa come "macchina non banale" (von Foerster, 1981) che – a differenza di una "macchina banale" – non lavora secondo una prevedibile logica di *input/output*, cioè rispondendo semplicemente alla specifica necessità per la quale è stata costruita. Una "macchina non banale", infatti, è caratterizzata da un suo stato interno che può dar luogo a *output* multipli.

Un ulteriore carattere dell'auto-organizzazione degli organismi viventi è, ovviamente, la sua complessità biologica. I sistemi biologici, infatti, sono allo stesso tempo qualcosa di più e qualcosa di meno della semplice somma delle loro parti. Ciò consente l'emergere di caratteri derivanti da conseguenze accidentali e prodotti secondari dell'interazione, i quali, a loro volta, attraverso meccanismi di *feedback*, stimolano ciascuna singola parte del sistema verso l'espressione delle loro specifiche potenzialità. In questo senso, un esempio è dato dal modo in cui la cultura o il linguaggio – cioè dei caratteri che esistono a livello dell'intero sistema – lavorano retroattivamente sulle singole componenti, consentendo lo sviluppo di ciascuna individualità.

Del resto, proprio come le discipline che si occupano dei fenomeni territoriali, anche le scienze della complessità contemporanee appaiono attraversate da una crisi dei "confini" tradizionali: tra i concetti di "produttore" e "prodotto", "causa" ed "effetto", "uno" e "molteplice", "organismo" ed "ambiente" (e fra "scienza" e "non scienza"). Ne è derivato il concetto di "organizzazione ricorsiva"



(Morin, 1977), in cui effetti e prodotti sono a loro volta intesi come necessari per la stessa produzione.

Trasferire la metafora biologica nella sfera della pianificazione territoriale significa considerare gli spazi "sinaptici" come costrutti collettivi che non possono essere ricondotti ad un singolo progetto, deterministico e definitivo, ma, piuttosto, a qualcosa che viene costantemente re-interpretato e ri-formato dai differenti attori coinvolti, ad un network resiliente e sperimentale basato su legami deboli che danno vita ad una spazialità non prevedibile. Il processo di apprendimento, determinato dal meccanismo di *feedback*, può apparire come una sorta di sottoprodotto di questo costrutto che risulta es-

sere, in realtà, più rilevante del prodotto stesso perché può consentire ulteriori sviluppi. Come una macchina non banale, il costrutto di una spazialità sinaptica è caratterizzato da un suo stato interno – cioè dipende dalla sua storia – ma è in grado di produrre *outputs* multipli e differenti traiettorie di sviluppo.

5. La macroregione baltica come spazio sinaptico europeo

Un esempio di spazio sinaptico inteso come costrutto è dato dal concetto di macroregione, recentemente

introdotto nelle politiche europee. Una macroregione è un spazio geografico composto da territori adiacenti appartenenti a differenti paesi che condividono un certo numero di sfide comuni. Non si tratta, cioè, delle tradizionali regioni funzionali, connesse da analoghi caratteri geografici: nella prospettiva europea è proprio l'esistenza di una strategia macroregionale a definire una macroregione. Ad esempio, la strategia per la macroregione baltica – pubblicata nell'estate del 2009 e presentata come modello per altre possibili macroregioni – è definita come «an integrated framework to address the challenges and opportunities of a particular geographical area» (CEC, 2009).

Anche se il concetto di macroregione non costituisce, di per sé, una novità, essendo stato utilizzato in precedenza nelle relazioni internazionali, ed anche se la collaborazione tra attori regionali e nazionali nella regione baltica è sempre stata particolarmente intensa, la nuova strategia europea propone qualcosa di realmente e concretamente nuovo, perché volta a creare una "piattaforma" che consenta ai diversi partner di agire insieme in un contesto transnazionale.

Nel corso degli ultimi venti anni, infatti, si è assistito a un mutamento di paradigma nella regione del mar Baltico, con il passaggio dalle prime relazioni bilaterali ad una cooperazione transnazionale multilivello che ha assunto la forma del network, come nel caso delle reti tematiche o di città e nell'ambito della VASAB Long Term Perspective e del progetto europeo del South Baltic Arc. Network e modelli cooperativi tra autorità locali costituiscono, ormai, una risorsa già esistente e ben radicata, ma il loro potenziale non è stato ancora utilizzato pienamente. La strategia europea per la macroregione baltica dovrebbe servire come esperienza pilota e come buon esempio di approccio alle sfide di una specifica regione da un punto di vista transnazionale e intersettoriale. Ulteriori esempi di strategia macroregionale sono costituiti dal recente lancio della strategia per il bacino del

Danubio e da quelle per le regioni mediterranee, alpine e del mare del Nord (in discussione/considerazione).

La necessità di una strategia europea per i paesi baltici è sorta dal fatto che otto di essi¹ sono divenuti membri dell'Unione Europea con l'allargamento del 2004. Ma si può dire che, a partire dalla fine della Guerra Fredda, lo sviluppo e l'integrazione di quest'area si sia espanso ed approfondito. Molte delle attività e delle relazioni sono avvenute all'interno e tra le città e le autorità locali grazie ai network cooperativi – come l'Unione delle città baltiche, l'Alleanza delle città baltiche, il Consiglio delle città baltiche – in una sorta di ritorno al ruolo storicamente svolto dal Mar Baltico come importante canale di comunicazione e di fiorenti traffici commerciali.

Un processo inclusivo di consultazioni, volto a identificare le esigenze locali (ed alla costruzione del consenso dal basso) costituisce il punto di partenza della nuova strategia, con il coinvolgimento delle istituzioni e di altri soggetti non istituzionali. Ciò ha portato alla definizione di tre principi fondamentali. Il primo è: *no institution or laws*. Infatti, prima dell'istituzione della strategia europea, erano già esistenti una pletera di istituzioni (il Consiglio degli Stati baltici, la Commissione di Helsinki, la Northern Dimension europea e il Consiglio nordico), ma nessuna dotata di un approccio integrato per coordinare tutte le politiche settoriali. La scelta è, quindi, quella di costruire la strategia europea sulle istituzioni esistenti: in primo luogo, la stessa Unione Europea e, per la cooperazione con i partner esterni (come la Russia e la Norvegia), la Northern Dimension.

Il secondo principio è: *no new funds*, cioè un migliore coordinamento delle rilevanti risorse già esistenti (Fondi strutturali, programmi europei per la ricerca e per le nuove tecnologie, risorse degli Stati membri, finanziamenti dalla Banca europea per gli investimenti e da altre istituzioni finanziarie internazionali o regionali, come la Nordic Investment Bank e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo).

Quindi, non abbiamo strumenti o programmi di piani-

ficazione nel senso tradizionale, perché la strategia macroregionale è stata piuttosto definita – e questo è il terzo principio – come “*action and place based strategy*” con un approccio spaziale-funzionale. Sono state individuate, cioè, quattro principali “aree prioritarie” per la cooperazione (sostenibilità ambientale, competitività e prosperità, accessibilità ed attrattività, stabilità e sicurezza) e quindici obiettivi per convertirle in concrete azioni. In aggiunta, ottanta “*flagship projects*” sono distribuiti trasversalmente alle quindici azioni, al fine di implementarle, ed un certo numero di “azioni orizzontali” (comprendenti questioni relative alle aree urbane, rurali e marittime, alla coesione territoriale e alla pianificazione territoriale) attraversano le aree prioritarie.

Anche se è già iniziata la discussione sulla necessità di individuare uno specifico canale di finanziamento per il periodo di programmazione che inizierà nel 2014, la premessa del *no funding, no new legislation, no new institution* attualmente costituisce il quadro di riferimento per una strategia di coordinamento di risorse, strumenti e network già esistenti a differenti livelli: le parole chiave per la nuova strategia macroregionale europea sembrano essere, infatti, implementazione creativa e coordinamento tra programmi. Ciò implica che l’approccio macroregionale sia *place-based*, inclusivo e multisettoriale (perché molte delle azioni richiedono il coordinamento tra politiche settoriali). È anche multistrumentale – perché l’ampia finalità delle diverse azioni rende impossibile il finanziamento attraverso un unico strumento – ed è basato sulla collaborazione multifattoriale tra differenti tipi di attori e livelli di *governance* per costruire il consenso e la condivisione. Quindi, l’approccio macroregionale richiede immaginazione e “pensiero laterale” piuttosto che particolari competenze tecniche.

Un’altra interessante novità della strategia macroregionale consiste nel suo esplicito sperimentalismo, dal momento che l’Unione Europea prepara rapporti periodici, volti al perfezionamento e alla implementazione

in progress della strategia, sulla base di resoconti e di forum annuali che coinvolgono partner e terze parti interessate.

Ma, alla luce del più ampio processo di *rescaling*, la caratteristica di maggiore interesse della strategia macroregionale riguarda il fatto che le priorità non devono necessariamente coinvolgere tutti gli attori, secondo il principio di una *membership* flessibile: «i confini di una macroregione non devono essere definiti con precisione. Quindi, a ciascun territorio non è richiesto di far parte di un’unica macroregione» (ivi, 2009). Infatti, nel caso della macroregione baltica, alcuni membri sono impegnati soltanto su pochi obiettivi, selezionati in base alle proprie priorità e criticità. Ciò implica che i confini di una “*target area*” possono variare: mentre per alcune politiche comuni si ha il coinvolgimento di tutti i partner, taluni obiettivi possono, invece, essere perseguiti solo da alcuni territori, così come altre politiche possono essere definite a livello locale.

6. Il modello anseatico

Non è un caso che la prima sperimentazione della nuova strategia macroregionale europea abbia riguardato i paesi baltici. Infatti, il modello è chiaramente quello della Lega Anseatica, basato su “legami deboli” (Granovetter, 1998) – o “*loose coupling*” (Weick, 1976) – flessibili, non gerarchici e prevalentemente economici tra città (ma non esclusivamente) autonome che condividono lo stesso “spazio” (non “territorio”) anseatico e che sono periodicamente (non sempre) in grado di agire come attore collettivo per acquisire localmente beni competitivi evitando la «trappola della decisione congiunta» (Scharpf, 1986).

Infatti, la Lega Anseatica consisteva in un sistema economico – ed un universo culturale – nel quale le città erano i nodi fondamentali di interazione (Dollinger, 1964; D’Hae-

nens, 1984; Schildhauer, 1988). Anche se talvolta la Hanse si trovò ad esercitare funzioni politiche o militari, non si può dire che si trattasse di una entità politica in senso stretto o, semplicemente, di un'alleanza tra città, ma di un'associazione economica basata su accordi a differenti livelli. La storia della Hanse, del resto, dimostra come legami politici forti e stabili siano sempre risultati nocivi per i commerci dei membri della Lega – come nel caso del conflitto sorto tra i commercianti russi di pellami e il Gran Maestro dell'Ordine Teutonico (*ibid.*), cioè l'unico principe membro della Hanse – e come, al contrario, forme più flessibili di alleanza abbiano, invece, caratterizzato i periodi di maggiore prosperità.

L'assemblea generale, che generalmente aveva luogo a Lubeca, era l'unica istituzione permanente di un'organizzazione priva di burocrazia. Inoltre, mentre le città minori erano rappresentate dai principali poli di influenza dei rispettivi territori, non sempre le città più importanti partecipavano alle assemblee ed è, quindi, difficile conoscere con esattezza quali città appartenessero alla Lega in un determinato periodo. Da un lato, le modalità di associazione tra le diverse città anseatiche ed il fatto che alcune città appartenessero prima ad un sottogruppo e poi ad un altro testimoniano l'elasticità dei rapporti all'interno della Lega. Dall'altro, si può dire che l'appartenenza alla Lega abbia indubbiamente sviluppato un forte senso identitario (Białostocki, 1976) che va ben oltre i semplici accordi commerciali. Infatti, nonostante una organizzazione così flessibile e confini interni ed esterni così mobili e deterritorializzati, la Lega Anseatica costituì, nel tardo Medioevo, un potere economico e culturale rilevante, diffuso attraverso più di duecento città su un territorio di migliaia di chilometri. Queste piccole unità, fortemente interattive, decentrate ma reciprocamente coordinate, svilupparono un sistema equilibrato ed autorganizzato che riuscì a sopravvivere e a prosperare per più di trecento anni.

La storiografia marxista ha interpretato la Lega Anseati-

ca come un'istituzione coloniale basata su una struttura di classe, che si sarebbe tradotta nella dominazione economica delle popolazioni preesistenti e nel "soffocamento" dei movimenti di opposizione della piccola borghesia e della *working class*. Secondo questa interpretazione, quindi, la Lega avrebbe considerevolmente ritardato lo sviluppo di una classe media autoctona (non tedesca), determinando per secoli un notevole squilibrio tra centro e periferie, queste ultime considerate come territori di approvvigionamento di materie prime. Questa interpretazione ha portato, soprattutto nei paesi al di là della Cortina di Ferro – e soprattutto nella DDR (ma anche nella Germania federale), a causa di una assimilazione del medievale *Drang nach Osten* con il più preoccupante concetto novecentesco di "*lebensraum*" – ad una sorta di cancellazione della storia. Ma l'attuale rinascita della città di Gdansk/Danzica (Scoppetta, 2011c; 2011d) sembra testimoniare le potenzialità della mescolanza delle radici culturali (tedesche, slave e centro-europee), evidenziando l'influenza positiva dell'eredità anseatica, basata sullo spirito di dialogo tra i paesi dell'Est, dell'Ovest e del Nord Europa. In questo senso – anche in relazione alle preoccupazioni emerse nell'ambito del dibattito sulle macroregioni, sull'eterogeneità delle situazioni socioeconomiche, culturali dei paesi coinvolti, nonché sui differenti background politici, sulle diverse tradizioni di pianificazione ed "anzianità" di appartenenza europea – c'è da sottolineare che se, da un lato, le regioni baltiche sono state separate dalla Cortina di Ferro per cinquant'anni, dall'altro, la nuova strategia macroregionale europea può positivamente consentire il riemergere di legami storici risalenti non soltanto al periodo anseatico (dal XII agli inizi del XVI secolo), ma addirittura all'epoca dei vichinghi. In accordo con Faludi (2010a; 2010b) si può quindi affermare che la geografia (per non parlare della storia!) conta ancora qualcosa, sottolineando la necessità di politiche *place-based*. Infatti, secondo Williams (1996), la collocazione

geografica – anche intesa nel suo significato più ampio di "immagini" (geografiche, storiche, simboliche) condivise – può essere ancora considerata come un fattore cruciale e preconditione per soluzioni innovative ("immaginative") in grado di riorientare i diversi immaginari del *planning* europeo (Scoppetta, 2004).

7. La strategia macroregionale europea in prospettiva

È prematuro affrontare la questione del possibile futuro della strategia macroregionale europea e delle sue ricadute sulla coesione socioeconomica e territoriale e sull'implementazione delle Agende di Lisbona e Göteborg (nonché sulla Territorial Agenda). Quella che, comunque, sembra essere chiara è la tendenza delle politiche territoriali europee verso un approccio *place-based* multilivello e multi-strumentale (Dubois *et al.*, 2009), dal momento che «i benefici derivanti da politiche maggiormente "localizzate" sono fuori discussione» (Salez, 2009).

Se, da un lato, le difficoltà sembrano risiedere nella effettiva possibilità di applicare il nuovo approccio in un'Unione Europea di 27 Stati e 271 regioni, dall'altro proprio le differenze regionali possono configurarsi come punto di forza. D'altra parte, è più che evidente che, in un mondo globalizzato, alcune sfide comuni non possano essere affrontate solo localmente, ma con un approccio transnazionale. In questo senso, la nuova strategia europea costituisce un'opportunità

(Samecki, 2009), configurandosi come laboratorio nel quale sperimentare forme innovative e "creative" di *governance*.

Non mancano, tuttavia, le argomentazioni critiche: Peter Schmitt (2010), ad esempio, sostiene che la strategia per la macroregione baltica «suffers from a comprehensive territorial perspective» e che la VASAB Long Term Perspective potrebbe essere utilizzata come «a complement and explicit territorial strategy that takes into account the function and problems of different types of territories within the Baltic Sea Region». Schmitt sembra infatti temere che la strategia macroregionale, pur se territorializzata, non sia chiaramente e sufficientemente legata agli obiettivi di coesione territoriale, auspicando, quindi, una maggiore interrelazione tra le azioni/politiche ed i territori, anche in termini di valutazione degli impatti effettivi.

Faludi (2010a), d'altra parte, ritiene che uno *spatial planning* formulato in termini di strategie macroregionali possa diventare un efficace strumento non soltanto per una maggiore coesione territoriale, ma anche per le politiche europee in senso più ampio, favorendo in tal modo un maggiore interesse verso la pianificazione territoriale.

In questo senso, interpretare le macroregioni come spazi "sinaptici" può consentirci di immaginare un territorio europeo plurale, composto da città, sistemi urbani, città-regioni e macroregioni: come, cioè, un organismo complesso attraversato da radicamenti culturali più profondi di quelli in qualche modo imposti dall'alto, con la costituzione degli Stati moderni.

Note

- 1 La strategia europea per la macroregione baltica interessa i seguenti paesi: Germania (regione Pomerania), Danimarca, Polonia, Norvegia, Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Bielorussia (alcune regioni) e Russia (alcune regioni).

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L., Alden J., da Rosa Pires A. (eds.) (2001), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot (UK).
- Altshuler A., Morrill W., Wolman H., Mitchell F. (eds.) (1999), *Governance and Opportunity in America*, National Academy Press, Washington DC.
- Anderson P. (1999), *Complexity Theory and Organization Science*, in "Organization Science", 10, 3, Special Issue, "Application of Complexity Theory to Organization Science".
- Atlan H. (1983), *L'émergence du nouveau et du sens*, in P. Dumouchel, J. P. Dupuy (éds.), *L'auto-organisation. De la physique au politique*, Seuil, Paris.
- Bache I., Flinders M. (eds.) (2005), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Bak P. (1996), *How Nature Works: The Science of Self-Organized Criticality*, Copernicus, New York.
- Berezin M. (2003), *Introduction: Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe*, in M. Berezin, M. Schain (eds.), *Europe Without Borders: Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (MD).
- Białostocki J. (1976), *The Baltic Area as an Artistic Region in Sixteenth Century*, in "Hafnia – Copenhagen Papers in the History of Art", pp. 11-23.
- Brenner N. (2003), *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of Space in Contemporary Western Europe*, in "European Urban and Regional Studies", 10, 4, pp. 297-324.
- Id. (2009), *A Thousand Leaves: Notes on the Geography of Uneven Spatial Development*, in R. Keil, R. Mahon (eds.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Cambridge.
- Id. (2001), *The Internet Galaxy*, Oxford University Press, Oxford.
- CEC – Commission of the European Communities (2009), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, June 10, COM 248 final, Brussels.
- Cremaschi M. (2004), *The "Light" Europeization of Spatial Development Policies*, lecture at the University Centre for International Studies, University of Pittsburgh, Pittsburgh (PA), February.
- Davoudi S. (2003), *Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda*, in "European Planning Studies", 11, pp. 979-99.
- Ead. (2005), *The Northern Way: A Polycentric Megalopolism*, in "Yorkshire and Humberside Regional Review", 15, 1.
- Delanty G., Rumford C. (2006), *Political Globalization*, in G. Ritzer (ed.), *Blackwell Companion to Globalization*, Blackwell, Oxford.
- D'Haenens A. (ed.) (1984), *Europe of the North Sea and the Baltic. The World of Hanse, Mercator*, Anvers.
- Dijst M., Schenkel W., Thomas I. (eds.) (2006), *Governing Cities on the Move: Functional and Management Perspectives on Transformations of European Urban Infrastructure*, Ashgate, Aldershot (UK).
- Dollinger P. (1964), *Le Hanse*, Aubier, Paris.
- Dubois A., Hedin S., Schmitt P., Sterling J., *EU Macro-regions and Macro-regional Strategies. A Scoping Study*, Nordregio, Stockholm.
- Faludi A. (2007), *Making Sense of the Territorial Agenda of the European Union*, in "European Journal of Spatial Development", 25.
- Id. (2008), *European Territorial Cooperation and Learning*, in "disf", 172, 1.
- Id. (2009), *A Turning Point in the Development of European Spatial Planning? The "Territorial Agenda of the European Union" and the "First Action Programme"*, in "Progress in Planning", 71, pp. 1-42.

- Id. (2010a), *European Spatial Planning: Past, Present, Future*, in "Town Planning Review", 81, 1, pp. 1-22.
- Id. (2010b), *Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning*, in "disp", 182.
- Fritze K. (1984), *The Hanse and Marxist historiography*, in A. D'Haenens (ed.), *Europe of the North Sea and the Baltic. The World of Hanse*, Mercator, Anvers.
- Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, a cura di M. Follis, Liguori, Napoli.
- Gualini E., Woltjer J. (2004), *The Rescaling of Regional Planning and Governance in the Netherlands*, paper presented at the AESOP annual conference, Grenoble (FR).
- Hambleton R. (2003), *The New City Government: Innovation, Service and Democratic Renewal*, Brown Institute of Public Affairs – University of California, Los Angeles (CA), Occasional Paper n. 5.
- Haughton G., Allmendinger Ph., Counsell D., Vigar G. (2010), *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, London.
- Holland J. H. (1995), *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*, Addison-Wesley, Reading (MA).
- Holling C. S. (1973), *Resilience and Stability of Ecological Systems*, International Institute for Applied Systems Analysis, Luxembourg.
- Jachtenfuchs M., Kohler-Koch B. (2004), *Governance and Institutional Development*, in A. Wiener, T. Diez (eds.) *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- Katz B. (ed.) (2000), *Reflections on Regionalism*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Kauffman S. A. (1995), *At Home in the Universe: The Search for Laws of Self-Organization and Complexity*, Oxford University Press, New York.
- Keil R., Mahon R. (eds.) (2009), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- Le Galès P. (1998), *Regulation and Governance in British Sites*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 22, 3, pp. 482-506.
- Magnusson W. (2009), *Scaling Government to Politics*, in R. Keil, R. Mahon (eds.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- March J. G., Olsen J. P. (1995), *Democratic Governance*, Free Press, New York.
- Marks G., Scharpf F., Schmitter P., Streek W. (1996), *Governance in the European Union*, Sage, London.
- Miller B. (2009), *Is Scale a Chaotic Concept? Notes on Processes of Scale Production*, in R. Keil, R. Mahon (eds.) *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- Morin E. (1977), *La Méthode*, I, *La nature de la nature*, Seuil, Paris.
- Id. (1983), *Ordine, disordine, organizzazione*, Feltrinelli, Milano.
- Prigogine I., Stengers I. (1979), *La nouvelle alliance*, Gallimard, Paris.
- Sabel C. F., Zeitlin J. (eds.) (2010), *Experimentalist Governance in the European Union Towards a New Architecture*, Oxford University Press, Oxford.
- Salet W. (2003), *Rescaling of Territorial Governance: Recent Experiences in Dutch Urbanised Regions*, paper presented at the international workshop "Territorial governance in a multi-level environment: new forms of institutional action", University of Amsterdam, November 14-15.
- Salet W., Faludi A. (eds.) (2000), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (eds.) (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London.

- Salez P. (2009), *How EU Comes into Spatial Planning: From the Birth of Regional Policy to the Green Paper on Territorial Cohesion, the Emergence of the Community as a Player over more than 20 Years*, in <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/livre%20geographie%202009%20texte%20bis%20EN.pdf>.
- Samecki P. (2009), *European Commissioner responsible for Regional Policy*, speech at the Ministerial Conference on the EU Baltic Sea Strategy, September 18, Stockholm, in <http://www.eumonitor.net/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=135429&mode=thread&order=0&thold=0>.
- Sassen S. (2001), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton (NJ) (II ed.).
- Scharpf F. W. (1986), *La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea*, in "Stato e Mercato", 17, pp. 175-216.
- Id. (ed.) (1993), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Westview Press, Frankfurt am Main.
- Schildhauer J. (1988), *The Hansa: History and Culture*, Dorset, New York.
- Schmitt P. (2010), *A Baltic Sea Strategy beyond 2013*, presentation at Cor's Forum "Europe's macro-regions. Integration through territorial co-operation", Brussels, April 13, in <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=177a95fc-ce27-4d76-82ce-457420963ce4&sm=177a95fc-ce27-4d76-82ce-457420963ce4>.
- Scholte J. A. (2004), *Globalization and Governance: From Statism to Polycentricity*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper n. 130, in <http://www.csgr.org>.
- Scoppetta C. (2004), *Il paesaggio come risorsa: per un'evoluzione in senso strategico e progettuale dell'immaginario disciplinare italiano*, tesi di dottorato, Sapienza Università di Roma, Roma.
- Id. (2011a), *Synaptic Spaces within European Rescaling Processes*, in "European Journal of Spatial Development", in corso di pubblicazione.
- Id. (2011b), *The Baltic Sea Region and the Contemporary Concept of "Space". Findings from a Polish City*, in "Journal of Baltic Studies", in corso di pubblicazione.
- Id. (2011c), *Cooking Smart and Globally Competitive Cities within the Framework of EU Macro-Regions. The Case of the Polish Seaport-city of Gdansk*, Atti della IX Biennial of Town and Town Planners of Europe "Smart planning for Europe's gateway cities. Connecting people, economies, and places", Genova, 14-17 settembre, in <http://www.biennaleurbanistica.eu/call-for-paper>.
- Id. (2011d), *The Polish Seaport-city of Gdansk. A Gateway for the Baltic Sea EU Macro Region*, in "Portus Plus", in corso di pubblicazione.
- Scott A. J. (2001), *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Storper M. (1997), *The Regional World*, Guilford Press, New York.
- van Foester H. (1981), *Observing Systems*, Intersystem Publications, Seaside (CA).
- Vigar G., Healey P., Hull A., Davoudi S. (2000), *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain: An Institutional Analysis*, Palgrave MacMillan, London.
- Waldrop M. (1992), *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, Simon & Schuster, New York.
- Waterhout B. (2008), *The Institutionalisation of European Spatial Planning*, PhD Dissertation supervised by A. Faludi at Delft University of Technology, Delft University Press, Delft (NL).
- Id. (2009), *Soft Spatial Planning – What, Why and How?*, unpublished workshop paper.
- Weick K. (1976), *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, in "Administrative Science Quarterly", 21.
- Williams R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Chapman Publishing, London.
- World Bank (2003), *World Development Report: Sustainable Development in a Dynamic World*, Oxford University Press, Oxford.