

Francesco Martinico, Fausto Carmelo Nigrelli

# Mezzogiorno e aree interne. Una valutazione degli effetti delle politiche dal 1950 ad oggi sul sistema insediativo meridionale per una terza via tra pianificazione centrale e sviluppo locale

(doi: 10.1432/105560)

Rivista economica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9534)

Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

# Mezzogiorno e aree interne. Una valutazione degli effetti delle politiche dal 1950 ad oggi sul sistema insediativo meridionale per una terza via tra pianificazione centrale e sviluppo locale

*di Francesco Martinico e Fausto Carmelo Nigrelli*

*Mezzogiorno and Inner Areas. An Evaluation of the Effects of Policies from 1950 to the Present on the Southern Settlement System for a Third Way between Central Planning and Local Development*

This paper aims at defining the methodological framework for verifying the territorial effects of national policies in support of Southern Italian Regions (*Mezzogiorno*). Such evaluation requires a new standpoint, i.e. a detailed geo-referenced analysis of the funds used to help development. So far this approach has been marginally adopted in the existing studies. We consider this kind of study useful for defining a comprehensive evaluation of these policies designed to overcoming the considerable weaknesses of the settlement system in the *Mezzogiorno*, with a special focus on inner areas. Some of the proposed analyses have been tested by using data currently available. In particular, the study focuses on actions implemented by the local agencies for the development of industrial activities (*Consorzi per le Aree e i Nuclei di Sviluppo Industriale*) and the construction of dams, as far as the 1950-1970 period is concerned. For the following period (1994-2000) the Territorial Employment Pacts have been studied. Despite the difficulties faced in collecting relevant data, this study confirms the methodological assumptions, that is an inadequate consideration of the settlement inefficiencies. This limit is clearly reflected by the increasing differences among more developed areas and inner ones. The proposed evaluation methodology may give hints for correcting the cohesion policies already implemented, taking into account the previously made mistakes.

*Keywords:* Mezzogiorno; Inner Areas; Southern Settlement System.  
JEL Classification: R12; R52; R58.

Francesco Martinico, Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Agricoltura, Alimentazione e Ambiente, Via Santa Sofia 100, 95123 Catania, francesco.martinico@unict.it

Fausto Carmelo Nigrelli, Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Via Andrea Doria 6, 95125 Catania, nigrelli@unict.it

## 1. *Introduzione*

Le politiche nazionali per le aree in ritardo di sviluppo hanno attraversato l'intera storia repubblicana e, per questo, possono essere scelte come elemento caratterizzante per analizzare una più generale evoluzione del «senso del Paese» che ha trovato proiezione e riscontro nelle strategie che quelle politiche hanno prefigurato e nelle azioni che hanno prodotto.

La fine della guerra vede un Paese prevalentemente agricolo con una propensione all'industrializzazione in buona misura concentrata attorno ad alcune grandi città delle regioni del Nord-Ovest (Torino, Milano e Genova su tutte). Altrove sono presenti significative esperienze industriali sia attorno a grandi centri (Napoli, Palermo) che a città più piccole (Terni), ma che non riescono a innescare ampi processi di industrializzazione.

Il resto del Paese è principalmente una realtà rurale, anche con alcuni picchi di eccellenza, ma sostanzialmente arretrata. È in questo quadro che le politiche avviate immediatamente nel dopoguerra, con il determinante sostegno degli USA, da un lato, confermano la centralità del «triangolo industriale», dall'altro, tentano di ridurre il divario tra grandi aree urbane e aree rurali, in particolare del Mezzogiorno e del Nord-Est.

La Riforma agraria, la legge Fanfani con gli interventi INA-Casa e la creazione della Cassa per il Mezzogiorno, sono alcuni degli strumenti che concorrono in maniera determinante alla costruzione del nuovo Paese che di lì a poco sarebbe diventato una delle principali economie del mondo occidentale.

Come si mostra più avanti, il modello di sviluppo adottato ha finito per confermare il dualismo tra un'economia settentrionale vocata e votata all'industria e quella meridionale della quale occorre ridurre l'arretratezza, mantenendola però come bacino primario di manodopera e come principale mercato per le merci prodotte nel Nord (Bagnasco, 1977; Pazzagli e Bonini, 2015), in un rapporto non molto diverso da quello analizzato trent'anni prima da Antonio Gramsci (1920) quando affermava che «la borghesia settentrionale ha soggiogato l'Italia meridionale e le Isole e le ha ridotte a colonie di sfruttamento».

Le condizioni nelle quali venne mantenuto il Mezzogiorno, come aveva osservato Gramsci – oltre agli investimenti di capitale nelle aree più infrastrutturate e più redditizie –, hanno contribuito a generare il modello di sviluppo italiano. Questo, fin dalla nascita della Repubblica, si colloca su due binari paralleli e funzionali l'uno all'altro, in una sorta di «compromesso senza riforme» (Barca,

1999): il «libero mercato» che nel Nord ha il naturale luogo di sviluppo e una forma di economia pianificata che viene sperimentata al Sud. Quest'ultima, seppure con i limiti connessi alle modalità di attuazione che passano attraverso il ruolo della borghesia di Stato (Nucifora, 2021; Russo, 2021), è stata caratterizzata da una presenza massiccia dell'intervento economico e progettuale dello Stato che comprende la realizzazione di grandi interventi infrastrutturali, tra i quali anche una consistente iniziativa nella dotazione delle grandi aree attrezzate per le attività industriali (Martinico, 2001).

Le valutazioni su queste politiche hanno sempre privilegiato gli aspetti economici (capacità di spesa, attivazione di investimenti privati, etc.) e quelli endoprocedimentali (coerenza delle azioni compiute rispetto a quelle previste), ma mai, se non per limitatissimi ambiti, gli aspetti territoriali. Quale è stato l'impatto delle opere realizzate sui territori? Quali i processi insediativi che hanno favorito o ostacolato? Le politiche più recenti hanno tenuto conto, e come, del capitale fisso preesistente al fine di ottimizzare gli investimenti e ridurre il consumo di suolo?

A queste e altre domande intende rispondere la ricerca attivata nell'ambito del PRIN la quale, però, si scontra con un'estrema frammentazione delle informazioni, dei *database* (non sempre esistenti, dunque da costruire) e con la dispersione delle informazioni presso uffici diversi. Il principale interesse è quello di esplorare in dettaglio il ruolo che gli interventi per il Mezzogiorno hanno svolto nel configurare l'assetto insediativo, contribuendo a definire un'armatura infrastrutturale e una struttura dei centri urbani fortemente polarizzata e spesso appesantita da ridondanze che mettono a rischio i tentativi di contrastare la perdurante condizione di declino delle regioni meridionali.

Il presente contributo, pertanto, assume il carattere di presentazione di un approccio metodologico mirato a interpretare le vicende esaminate, in una prospettiva di azione che possa contribuire al superamento di alcune delle principali inefficienze insediative che affliggono il Mezzogiorno.

## 2. *Intervento straordinario 1950-1992*

### 2.1. *1950-1970 Prima fase. Lo Stato assistenzialista, economia e insediamenti*

L'Intervento straordinario non è costituito da un'azione omogenea e costante, ma può essere disarticolato, come ha proposto

Flavia Martinelli nell'inquadrare il PRIN *Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia*, secondo uno schema cronologico che individua i diversi approcci utilizzati per affrontare la questione delle diseguaglianze tra le regioni del Mezzogiorno e il resto del Paese (Tab. 1).

Gli studi condotti a ridosso della fine della prima fase dell'Intervento straordinario, quella che si chiude con l'elezione dei Presidenti delle Regioni nel 1970, concludevano che i vent'anni precedenti avevano consegnato alla nuova fase un quadro delle diseguaglianze territoriali sostanzialmente invariato e perfino accentuato in alcuni casi, sia nei confronti dei dati nazionali che all'interno dell'insieme delle regioni meridionali, dove Campania, Puglia e Sicilia confermavano capacità produttive decisamente più elevate (Cao Pinna, 1979; Gattei, 1982; 1989; Trigilia, 1992).

Il più approfondito esame alla scala subregionale mostrava inoltre ulteriori significative diseguaglianze. Se le province di Napoli e Taranto presentavano un PIL/kmq decisamente superiore a quello nazionale, e altre 9 province ne avevano uno non inferiore al 75%, tutte le altre o erano da considerare «in via di sviluppo» (sei con PIL non inferiore al 50% di quello nazionale) o erano decisamente sottosviluppate.

I risultati per provincia, prodotti nell'ambito della ricerca coordinata da Cao Pinna, mostrano con grande evidenza come siano le province proiettate verso il mare a collocarsi in posizione migliore, in particolare nelle tre regioni più «forti» del Mezzogiorno e in Abruzzo, con l'eccezione della Sardegna e della Calabria che scontano evidenti limiti storici che ne rendono più difficile un rilancio.

Le conclusioni generali di quello studio sono successivamente state smentite da più precise analisi che hanno, invece, evidenziato che fu semmai solo in quel ventennio che si produsse una riduzione del divario tra il PIL delle otto regioni meridionali e il resto del Paese, che si ridusse dal 53% nel 1951 al 44% nel 1961 e al 33% nel 1971, mentre il reddito medio dei residenti nel Sud raddoppiava (Iuzzolino *et al.*, 2011) contribuendo a fare recuperare all'Italia «il suo ritardo e ad avvicinarsi ai paesi più progrediti» (Lepore, 2021, p. 460). La diseguale distribuzione degli effetti positivi delle politiche di quegli anni, però, è sostanzialmente confermata.

Negli anni immediatamente successivi al conflitto mondiale, il ritardo di sviluppo delle province interne di Puglia, Basilicata e Sicilia rispetto ai territori costieri delle stesse regioni, viene attri-

Tab. 1. Schema cronologico delle politiche per il Mezzogiorno 1950-1992

|                                     | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 | 81 | 82 | 83 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 |  |  |  |  |  |
|-------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|--|--|--|--|
| Riforma Agraria                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |  |  |  |  |
| Opere pubbliche IS                  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |  |  |  |  |
| Politiche industriali IS            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |  |  |  |  |
| Politiche per il turismo IS         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |  |  |  |  |
| Regionalizzazione Progetti speciali |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |  |  |  |  |

Fonte: Schema proposto da F. Martinelli nell'ambito del PRIN, *Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia*.

buito soprattutto alla carenza idrica che rende poco competitiva l'agricoltura estensiva lì praticata.

Questa diseguaglianza, magistralmente descritta da Rossi Doria (1958) con la metafora della polpa e dell'osso, era considerata, anche dai meridionalisti, come inevitabile, se non funzionale alla strategia di sviluppo nazionale.

Infatti, sebbene la necessità di rendere irrigue grandi estensioni di aree agricole fosse considerata strategica poiché «riquadagnandone una notevole parte al pascolo e al bosco; limitando la coltura alle terre salde e migliori con largo uso delle macchine; utilizzando ogni piccola risorsa irrigua; concentrando gli sforzi sul miglioramento degli allevamenti animali, è possibile prospettare ordinamenti agrari soddisfacenti» (Galasso, s.d., p. 7, cit. da Leone, 1990), tuttavia era accettata come inevitabile l'idea che i redditi dei territori meridionali non sarebbero stati paragonabili con quelli delle altre regioni e «pur restando modesti se riferiti ad unità di superficie, possono diventare discreti, se riferiti ad abitante, certo tali da consentire una esistenza a livelli civili, qualora la popolazione agricola di queste zone si ridurrà – per indicarne l'ordine di grandezza – ad un terzo di quella attuale» (Galasso, s.d., pp. 7-8).

Era indispensabile, dunque, programmare una massiccia emigrazione dalle regioni del Sud, in buona parte verso il Nord-Ovest dove serviva la mano d'opera per le industrie, e intervenire sul comparto agricolo.

Nelle aree interne, almeno nel primo decennio, gli investimenti sono sostanzialmente di tipo infrastrutturale e legati all'agricoltura. Nel periodo 1950-1970, mentre si incentivavano le monoculture specializzate e si favoriva l'industrializzazione del comparto agricolo con i contributi alla meccanizzazione e all'uso di fertilizzanti chimici, vengono costruite nelle 5 regioni del Mezzogiorno di cui ci occupiamo (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) ben 50 dighe e si avvia la realizzazione degli acquedotti finalizzati in parte all'irrigazione delle campagne e in parte all'approvvigionamento idrico delle città, alla produzione di energia e al servizio dei nuovi insediamenti industriali. In ambito agricolo, l'irrigazione di nuove aree ne determina l'appetibilità, ma, al tempo stesso, innesca processi di abbandono delle zone non irrigabili o meno produttive, come quelle collinari che diventano veri «scarti territoriali» (Nigrelli, 2020b).

Il Censimento 1951 aveva certificato che, a fronte di un 42% della popolazione che lavorava in agricoltura, il PIL prodotto era appena il 24%. Questo dato era da mettere in relazione an-

che con una importante concentrazione della proprietà agraria (45 mila proprietari possedevano 10 milioni di ettari, con una estensione media del fondo di oltre 200 ettari). Non era dunque sufficiente il sostegno alla realizzazione delle opere irrigue, ma occorreva eliminare tutte le sacche di inefficienza tra cui l'abbandono dei latifondi di grande estensione.

La Riforma agraria stralcio del 1950 viene approvata con questa grande ambizione e con la speranza che la piccola proprietà terriera fosse stimolata alla modernizzazione dei sistemi produttivi.

Le conseguenze del Decreto del 1948, che consentiva mutui trentennali a vantaggio dei coltivatori diretti, e del pacchetto di leggi del 1950<sup>1</sup> fu il passaggio di proprietà di 2,7 milioni di ettari, tra quelli acquistati e quelli assegnati. Nel contempo, il numero dei lavoratori del comparto agricolo si ridusse del 65% collocandosi a circa 700 mila.

Nel 1960 il combinato disposto di Intervento straordinario e Riforma agraria ha già prodotto gli effetti previsti, tra cui lo smaltimento, attraverso l'emigrazione all'estero (Romero, 2001), di una parte consistente della manodopera sottoutilizzata che si era accumulata a partire dagli anni '30 e che non poteva essere funzionale alla crescita galoppante dell'industria del Nord.

Ciò che probabilmente non era stato calcolato fu che la Riforma agraria non funzionò soprattutto per quanto riguarda la creazione della piccola proprietà contadina (la dimensione del fondo era inadeguata a produrre economie anche di sostentamento): alla fine degli anni '60 solo 80 mila delle famiglie alle quali erano stati assegnati poderi espropriati in attuazione della Riforma erano rimaste proprietarie, acquistando spesso i fondi confinanti dagli altri assegnatari (INSOR, 1979).

L'investimento probabilmente meno efficace nel quadro della Riforma agraria fu quello relativo alla costruzione di diverse tipologie di nuovi borghi (residenziali o di servizi), che potevano essere accentrati o semi accentrati, e di insediamenti di case sparse. In particolare, nel Mezzogiorno, le famiglie contadine, storicamente inurbate in grossi centri e non abituate alla residenza isolata nei fondi agricoli, si rifiutarono di trasferirvisi, determinandone la mancata utilizzazione (Nigrelli, 2017).

<sup>1</sup> Si tratta della cosiddetta «legge stralcio» 21 ottobre 1950, n. 841, varata dal Governo di Alcide De Gasperi, che era stata preceduta da un primo provvedimento che aveva riguardato solo la Regione Calabria (legge 230/1950), indirizzato alla colonizzazione dell'altopiano della Sila, e della legge della Regione Sicilia (legge regionale 104/1950).



Al di là di questi effetti negativi, la trasformazione sociale del Sud fu in quegli anni impressionante, come dimostra l'aumento esponenziale dei consumi, che ebbero un ruolo centrale nel sostenere l'industria nazionale (Cafiero, 1976), e l'esplosione dell'urbanizzazione.

Nel ventennio 1950-1970, soprattutto attorno alle grandi città costiere, si registra un deciso incremento dell'attività edilizia, sia di trasformazione e superfetazione dei fabbricati esistenti che di nuova costruzione con conseguente ampliamento di tutti i centri abitati, di qualunque dimensione. Questo è un effetto – soprattutto al di fuori dei grandi poli urbani – della crescente domanda di alloggi rispondenti al nuovo modello sociale piccolo-borghese urbano che si comincia ad affermare anche attraverso la televisione (le trasmissioni vengono avviate nel gennaio 1954 e a fine anno raggiungono già il 58% della popolazione che diventerà il 97% nel 1961), della inadeguatezza degli alloggi storici e delle rimesse degli emigrati che, ancora legati ai centri di provenienza, immaginano di ritornarvi con i figli investendo i risparmi accumulati in gran parte nell'attività edilizia (Cerese, 2001).

Un ruolo importante nella crescita tumultuosa delle periferie (sia nelle grandi città che in quelle piccole e medie) viene svolto proprio dai latifondisti espropriati in applicazione della Riforma agraria che, riuscendo spesso a cedere i terreni meno produttivi a prezzi assai convenienti, poterono investire gli ingenti ricavi proprio nell'edilizia, contribuendo al boom speculativo del decennio successivo (Amata, 2017). Questo effetto è meno evidente in termini assoluti, ma assai significativo con riferimento alla percentuale delle superfici urbanizzate rispetto a quelle esistenti alla fine del conflitto.

Questa emerge chiaramente dal confronto tra le variazioni di popolazione nell'intervallo 1951-1981 e quelle dei vani nello stesso intervallo temporale che evidenzia una crescita nel numero dei vani anche nei comuni che erano già in evidente crisi demografica. Il fenomeno è particolarmente accentuato nelle aree interne della Basilicata, della Calabria e della Sicilia.

Nello stesso periodo vengono realizzati, nelle otto regioni del Sud, ben 54 mila chilometri di strade e viene decuplicata la rete autostradale.

Nel ventennio considerato, si avviano diversi interventi infrastrutturali che hanno consentito di superare alcune delle carenze del Mezzogiorno, in particolare nel settore dei trasporti, e di dare avvio a una modernizzazione dell'agricoltura. Vengono inoltre av-

viate le iniziative di sviluppo delle infrastrutture per la produzione industriale che verranno sviluppate soprattutto nel ventennio successivo<sup>2</sup>.

## 2.2. 1970-1992. *La (debole) scommessa industriale*

Il secondo dei due decenni è anche quello in cui si consolida nelle regioni meridionali l'opzione industriale (Colombo, 1988; Martinico, 2001). Il punto centrale di questa azione di supporto è quello legato alle complesse vicende delle Aree e dei Nuclei di Sviluppo Industriale e delle attività svolte dai Consorzi, previsti dalla legge 29 luglio 1957, n. 634, ai quali era demandata l'esecuzione, lo sviluppo e la gestione delle opere e delle attrezzature destinate a favorire nuove iniziative industriali, in applicazione dei noti principi di diffusione dello sviluppo attraverso meccanismi di irradiazione, a partire da poli di concentrazione industriale (Adorno, 2015). Queste azioni, avviate con difficoltà nel decennio precedente, vengono progressivamente sviluppate nei due decenni successivi, producendo risultati molto differenziati a seconda dei contesti territoriali degli interventi.

L'incentivazione della presenza delle attività industriali doveva, in quegli anni, fare i conti con carenze infrastrutturali ancora considerevoli. Al 1955 la rete autostradale italiana si limitava a 500 km, rispetto ai 5.500 del 1975<sup>3</sup> e agli attuali 7.000 km. In diversi casi, l'azione dei Consorzi ha contribuito al potenziamento delle infrastrutture di interesse generale il cui ruolo andava ben oltre quello dell'accessibilità alle aree attrezzate. Per esempio, questo è avvenuto nel caso della strada che attraversa l'agglomerato della Val Basento e del sistema autostradale della Sicilia Sud-orientale, dove importanti tratti della rete (parte della tangenziale di Catania e del collegamento autostradale tra Augusta e la periferia Nord di Siracusa) sono stati pianificati e realizzati come infrastrutture facenti parte dei grandi agglomerati ASI.

Quando vennero avviate le iniziative previste dalla legge del 1957, lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno era caratterizzato da una forte differenziazione tra le zone urbane principali (Napoli, Bari, Palermo e, in misura minore, Catania) dove, all'inizio

<sup>2</sup> L'istituzione del servizio ASI presso la Cassa per il Mezzogiorno risale solo al 1° luglio 1967.

<sup>3</sup> Fonte: <https://www.stradeanas.it/it/la-nostra-storia>.

degli anni '60, la presenza industriale era consistente, rispetto alle aree interne e a buona parte della Basilicata e della Calabria. In altri casi, la presenza industriale si caratterizzava per una prevalenza di un numero limitato di aziende di grandi dimensioni alle quali corrispondeva un ancora debole tessuto di piccole e medie aziende. È questo il caso delle aree di Brindisi, Taranto e Siracusa. Più omogenea era la situazione delle province campane, a esclusione di quella di Avellino. Nel Sud non erano invece altrettanto sviluppati i distretti industriali, seppure presenti in alcune zone a partire dall'800 (Viesti, 2000; Viesti e Luongo, 2015).

L'individuazione dei comprensori, come emergeva nel 1966 a quasi dieci anni dall'approvazione della legge n. 634/1957 (IASM, 1966), dimostra la volontà di includere tra le zone alle quali destinare le risorse per le infrastrutture per l'industria, aree di notevole ampiezza, a prescindere dalla loro effettiva vocazione allo sviluppo industriale. Il documento IASM (l'Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno) del 1966 conferma che la prassi dell'attuazione della legge, sin dalla sua fase iniziale, ha seguito un'impostazione che metteva in discussione i principi di agglomerazione e concentrazione. Questi derivavano anche dal dibattito sulle «diretrici di sviluppo»<sup>4</sup> che si era affermato in quegli anni e che trovava riscontro anche nelle indicazioni del «Progetto 80» (AA.VV., 1973, pp. 45-47). Questa impostazione è comprovata dalle grandissime differenze dimensionali tra i comprensori, solo parzialmente temperata dalla differenziazione tra Aree e Nuclei prevista dalla norma, ma che peraltro sarà superata dalle successive evoluzioni normative. Al Censimento dell'industria del 1961, nel comprensorio consortile dell'ASI di Napoli vi erano 157.714 addetti all'industria, a fronte di una popolazione complessiva, al 1964, di circa 2,39 milioni di abitanti. All'estremo opposto, nel comprensorio del Nucleo Industriale della piana di Sibari, comprendente 9 comuni con una popolazione complessiva di 15.789 abitanti, gli addetti all'industria erano appena 287. Una situazione analoga si registrava nel caso del Nucleo di Sant'Eufemia-Lame-

<sup>4</sup> «[...] costituite da fasci complessi di infrastrutture e da insediamenti produttivi e residenziali che interessano, con maglie di adeguate dimensioni, l'intero territorio nazionale avviando il superamento degli squilibri e consentendo di predisporre l'indispensabile organizzazione di sistemi urbano-territoriali che razionalizzino le congestionate aree metropolitane e rafforzino gli anemizzati ed isolati centri abitati delle aree interne e marginali» (Vittorini, 1971).

zia, in provincia di Catanzaro, dove gli addetti all'industria erano 451 e la popolazione era di soli 2.334 abitanti. La previsione dell'agglomerato industriale era di circa 700 ettari nel caso del Nucleo della piana di Sibari e avrebbe superato i 1.000 ettari per l'agglomerato di Sant'Eufemia-Lamezia.

La circolare 8 giugno 1969, n. 5691 del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno non stabiliva infatti limiti perentori per individuare le zone dove si verificava la «concentrazione minore» di attività industriali, limitandosi ad affermare che:

... si ritiene essenziale ai fini del riconoscimento del Nucleo, che sia in effetti riscontrabile nella località proposta una certa concentrazione di attività industriali. Ciò dovrà risultare o dall'esistenza di attività industriali cui si stiano per aggiungere nuove iniziative, o dalla effettiva volontà di localizzazione di nuove imprese, da dimostrarsi attraverso la presentazione di progetti concreti e attendibili [...].

Un'ampia discrezionalità era pertanto lasciata al Comitato che avrebbe riconosciuto come Nuclei, assieme ai comprensori citati di dimensioni minime, altri effettivamente corrispondenti a quanto indicato nella circolare, per esempio Reggio Calabria o Ragusa. L'attuazione della legge 634 appariva sin dalle fasi iniziali poco selettiva.

Il rapporto IASM del 1966 delinea un quadro sintetico delle previsioni contenute nei piani dei consorzi e delle dotazioni infrastrutturali presenti e previste. Il documento è indirizzato agli operatori economici interessati a operare nelle Aree e nei Nuclei e prova a delineare un quadro complessivo di riferimento, nella consapevolezza delle difficoltà insite in questa operazione e del rischio di indicare prospettive di realizzazione di nuove infrastrutture, in assenza della approvazione definitiva dei piani regolatori e/o dell'effettivo finanziamento delle opere. Il documento riporta le indicazioni relative a una fase ancora non completamente definita delle azioni di promozione, nonostante gli oltre 10 anni già trascorsi dall'approvazione della norma. Le incertezze sono evidenziate nelle note iniziali quando si afferma che alcune indicazioni relative alle approvazioni dei piani sono state lasciate in bianco per dare ai lettori la possibilità di aggiornarle «aggiungendo le altre date via via che giungano le informazioni relative». La condizione di *work in progress* del documento viene resa esplicita e appare indicativa delle difficoltà di avvio degli interventi. Gli elenchi delle scuole superiori, dei centri di addestramento professionale e delle aziende già insediate nei comprensori consortili

sono mirati a fornire un quadro complessivo dell'ambiente in cui i potenziali investitori avrebbero operato. La nota iniziale evidenzia come questi dati potevano essere particolarmente utili per fornire conoscenze «soprattutto agli ambienti economici stranieri o a coloro che abbiano minor familiarità con il Mezzogiorno». L'idea della promozione dello sviluppo è pertanto chiaramente delineata, e testimonia una evidente apertura a esperienze di eccellenza nella promozione dello sviluppo, sebbene lo scenario che emerge conferma le grandissime differenze tra le varie aree.

Al 1966 risulta quindi una condizione ancora in fase iniziale della pianificazione delle aree e delle attrezzature per la promozione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno.

La maggior parte dei Consorzi si trovava ancora in una fase iniziale della redazione dei Piani regolatori, come peraltro ribadito nella circolare del 1964 del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno<sup>5</sup> con la quale si evidenziava come alcuni Consorzi non avessero ancora conferito gli incarichi di consulenza o fossero in ritardo su tempi fissati.

La circolare del 6 marzo 1961, n. 2336 «Criteri e direttive per la redazione dei Piani regolatori territoriali delle Aree di sviluppo industriale e dei Nuclei di Industrializzazione» specificava come lo sviluppo industriale avrebbe comportato «il passaggio di importanti aliquote di popolazione dall'agricoltura all'industria e ai servizi – con conseguenti aumenti di reddito e relativi spostamenti nei consumi» e «un riadattamento delle altre attività economiche, particolarmente dell'agricoltura, per corrispondere alle future esigenze del nuovo ambiente industriale».

È per queste ragioni che i Piani regolatori non si sarebbero dovuti limitare a prevedere infrastrutture strettamente connesse alla produzione, ma anche i «maggiori fabbisogni di opere pubbliche quali strade, mezzi di comunicazione, attrezzature portuali e ferroviarie, acquedotti e fognature, ecc.», e inoltre «edifici destinati all'istruzione popolare e professionale, servizi commerciali e turistici, quartieri operai e di affari, presidi igienici, ecc.».

Queste condizioni, corrispondenti a una visione avanzata dello sviluppo integrato di un territorio, appaiono tuttavia piuttosto velleitarie, in considerazione dell'arretratezza della prassi della pianificazione in Italia, e avrebbero richiesto una capacità di dialogo per

<sup>5</sup> Circolare del 20 gennaio 1964, n. 470 «Fondo anticipazione spese di funzionamento dei Consorzi Industriali-Aliquota delle Spese Generali-Opere di attrezzatura e loro progettazione-Piani regolatori».

armonizzare e adattare le «eventuali pianificazioni esistenti e progettate», condizione che non si è effettivamente verificata. Il contenuto della circolare n. 2336/1961 riflette le acquisizioni più avanzate della cultura della pianificazione ma non ha trovato adeguato riscontro nell'assetto istituzionale dei Consorzi. Questi Enti hanno infatti svolto sin dall'inizio il loro ruolo con una forte componente di autoreferenzialità, che ha finito per indebolire anche il ruolo degli strumenti di governo del territorio attraverso i quali hanno operato (i «Piani ASI»), che erano una sorta di ibrido tra piani comunali e piani territoriali di coordinamento (Salerno, 2010). L'efficacia di questi strumenti avrebbe richiesto una capacità di interazione tra le istituzioni deputate alla pianificazione del territorio, una condizione che non era certamente praticata con frequenza in Italia, e soprattutto nel Mezzogiorno, e che ancora oggi stenta ad affermarsi.

Una conferma di questa condizione è data dalle notevoli difficoltà a relazionarsi con le altre istituzioni territoriali, come testimoniano, per esempio, le vicende dei recepimenti delle previsioni dei piani sovraordinati negli strumenti urbanistici comunali. Esempi emblematici sono i casi degli agglomerati ASI di Catania (Martinico, 2008) e Taranto (Dattomo, 2011, p. 160).

La necessità di accentuare gli aspetti territoriali nell'impostazione dei piani ASI è evidenziata da Paolo Radogna, progettista di diversi piani ASI, tra i quali quello di Taranto. Radogna, nell'ampio contributo pubblicato dalla Rivista «Urbanistica» (1965) sottolinea la mancata ampiezza di visione evidenziando come le azioni previste si limitavano a razionalizzare lo stato di fatto, concentrandosi sulla risoluzione delle maggiori carenze infrastrutturali presenti nelle aree in cui si intendeva realizzare i principali insediamenti produttivi. Sarebbe stato invece necessario puntare decisamente su una più ampia programmazione delle scelte territoriali, in modo da perseguire con maggiore chiarezza l'obiettivo dello sviluppo integrale dei territori delle ASI. Le trasformazioni territoriali avvennero invece prevalentemente in funzione delle esigenze delle grandi aziende che si insediarono nelle ASI (Adorno e Romeo, 2021).

Da questo punto di vista, l'insieme degli interventi attuati dalla Cassa devono essere interpretati come le basi di una preindustrializzazione innescata da una politica di opere pubbliche che avrebbe dato risposta alla domanda di lavoro e creato opportunità all'industria privata. Solo che questi ultimi vantaggi andarono in gran parte alle aziende insediate nelle regioni più forti e non crearono una proporzionale crescita nel Mezzogiorno dove, al contrario, l'industria registrò un deciso salto indietro. La differenza del

prodotto pro capite tra Nord e Sud passa dal 33% del 1971 al 40% del 1991, e tra il 1979 e il 1989 il tasso di disoccupazione passa dall'8,3% al 15,9%. Le principali ragioni dell'incremento in questo divario sono riconducibili alla arretratezza industriale del Mezzogiorno (Iuzzolino *et al.*, 2011).

Un dato che appare evidente è che il Mezzogiorno è considerato nella sua interezza senza una valutazione significativa delle pur marcate disequaglianze che si registravano al suo interno già nella fase iniziale dell'Intervento straordinario (IS). Né emergono valutazioni in corso d'opera o *ex post* che prendono in esame l'aumento o la diminuzione di tali disequaglianze, ancorché tarate su parametri esclusivamente economici e demografici come la ricchezza prodotta o l'andamento della popolazione nella sua totalità o per fasce di età.

La sovrapposizione delle Aree e dei Nuclei realizzati in questa fase dell'IS con le aree interne, come perimetrare nel quadro della «Strategia Nazionale per le Aree Interne» (SNAI) del 2014, costituisce un'interessante occasione di riflessione. Le Tab. 2 e 3 indicano come la distribuzione territoriale delle Aree e dei Nuclei nelle due regioni considerate in questa fase (Puglia e Sicilia) fosse inizialmente coerente con l'impostazione della legge che puntava a concentrare gli investimenti industriali nelle zone maggiormente vocate e come questo principio sia stato progressivamente abbandonato, optando per una localizzazione molto meno selettiva degli interventi infrastrutturali. La classificazione SNAI è mirata a individuare lo stato di marginalità rispetto ai poli erogatori di servizi e fa emergere una condizione di isolamento che è effetto non solo delle politiche di riorganizzazione del sistema di erogazione delle funzioni rare (sanità, formazione e servizi di interesse generale) ma è anche conseguenza del mancato sviluppo, o addirittura della contrazione, delle reti e dei servizi di trasporto. Il perdurare delle condizioni di isolamento conferma l'inefficacia delle scelte localizzative degli agglomerati in zone remote e marginali, rispetto alla prospettiva di migliorare questa condizione. Quello che era evidente sin dagli anni '60, ovvero una condizione di isolamento delle aree interne, permane anche oggi e ciò dimostra come le interessanti indicazioni alla base delle politiche di promozione dello sviluppo industriale non hanno prodotto quel traino dello sviluppo complessivo dei sistemi insediativi auspicato nei documenti di indirizzo ma nei fatti vanificato dalle scelte compiute dai decisori politici dell'epoca. Anche in questo caso quindi, la capacità di mantenere una coerenza rispetto ai criteri di indirizzo non si è verificata.

Tab. 2. Puglia – Confronto tra la classificazione SNAI e la presenza degli Agglomerati ASI

| Classificazione        | N. Com. con Aggl. ASI | N. Com. con Aggl. ASI in % | Popolazione Comune più piccolo | Popolazione Comune più grande | Popolazione media | Popolazione totale | Pop. totale in % |
|------------------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| A – Polo               | 12                    | 33,3                       | 31.860                         | 315.933                       | 104.599           | 1.255.187          | 67,8             |
| B – Polo intercomunale | 2                     | 5,6                        | 26.770                         | 27.889                        | 27.330            | 54.659             | 3,0              |
| C – Cintura            | 10                    | 27,8                       | 5.542                          | 60.433                        | 33.063            | 330.633            | 17,9             |
| D – Intermedio         | 7                     | 19,4                       | 2.209                          | 56.257                        | 24.048            | 168.339            | 9,1              |
| E – Periferico         | 4                     | 11,1                       | 3.562                          | 17.665                        | 7.430             | 29.718             | 1,6              |
| F – Ultraperiferico    | 1                     | 2,8                        | 13.098                         | 13.098                        | 13.098            | 13.098             | 0,7              |
| <b>Totali</b>          | <b>36</b>             | <b>100,0</b>               | <b>2.209</b>                   | <b>315.933</b>                | <b>51.434</b>     | <b>1.851.634</b>   | <b>100,0</b>     |

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati ISTAT (popolazione 2019), Agenzia per la Coesione Territoriale, Consorzi ASI.



TAB. 3. Sicilia – Confronto tra la classificazione SNAI e la presenza degli Agglomerati IRSAP (ex ASI)

| Classificazione        | N. Com. con Aggl. ASI | N Com. con Aggl. ASI in % | Popolazione Comune più piccolo | Popolazione Comune più grande | Popolazione media | Popolazione totale | Popolaz. totale in % |
|------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| A – Polo               | 9                     | 14,5                      | 27.894                         | 657.561                       | 180.556           | 1.625.007          | 63,8                 |
| B – Polo intercomunale | 2                     | 3,2                       | 61.711                         | 69.241                        | 65.476            | 130.952            | 5,1                  |
| C – Cintura            | 16                    | 25,8                      | 1.352                          | 54.257                        | 14.498            | 231.967            | 9,1                  |
| D – Intermedio         | 16                    | 25,8                      | 2.880                          | 61.006                        | 22.998            | 367.971            | 14,4                 |
| E – Periferico         | 18                    | 29,0                      | 1.474                          | 38.123                        | 10.326            | 185.864            | 7,3                  |
| F – Ultraperiferico    | 1                     | 1,6                       | 5.014                          | 5.014                         | 5.014             | 5.014              | 0,2                  |
| <b>Totali</b>          | <b>62</b>             | <b>100,0</b>              | <b>1.352</b>                   | <b>657.571</b>                | <b>41.077</b>     | <b>2.546.775</b>   | <b>100,0</b>         |

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati ISTAT (Popolazione 2019), Agenzia per la Coesione Territoriale, IRSAP.

### 2.3. 1994-2000. I Patti territoriali: da quelli «nazionali» a quelli regionalizzati

Inteso fin dall'inizio come elemento di raccordo tra lo sviluppo economico e la coesione sociale (CNSS, 2005; Trigilia, 2005), nell'ultimo decennio del XX secolo lo sviluppo locale diventa la strategia, ma anche lo *slogan*, di un approccio ai problemi delle aree in ritardo di sviluppo in generale, e del Mezzogiorno in particolare, che si vuole inclusivo e territorializzato. Il metodo, messo a punto in ambito italiano, diventa presto un terreno di fertile sperimentazione che contribuisce all'adozione da parte della Ue di politiche di coesione estese agli altri paesi e si afferma in quella fase che è stata definita del «lungo intervallo nelle politiche di sviluppo regionale» (Prota e Vesti, 2012). Alla comparsa del nuovo approccio fa da contraltare il forte indebolimento, soprattutto nel Mezzogiorno, della grande industria, del modello fordista che aveva fatto da traino nei primi decenni postbellici (Martinico, 2001).

Si assiste, in quegli anni alla chiusura di un numero consistente di stabilimenti industriali di grandi dimensioni alcuni dei quali, come l'acciaieria di Bagnoli, realizzati in fasi antecedenti l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno. Le ragioni per queste chiusure e ristrutturazioni sono molteplici e comprendono sia le evoluzioni delle condizioni di mercato che la progressiva riduzione della presenza delle aziende a capitale pubblico nel settore della produzione industriale. Chiusure, ridimensionamenti e ristrutturazioni riguardarono sia stabilimenti che avevano prodotto gravi impatti sull'ambiente come l'ANIC di Monte Sant'Angelo-Manfredonia, che altri come l'Alfasud a Pomigliano d'Arco, la Pirelli a Villafranca Tirrena (ME), la FIAT a Termini Imerese (PA), la ITALTEL a Carini (PA). Gli effetti territoriali sono molto differenziati, ma già alla fine di questa fase si registrava un consistente numero di aree dismesse e sottoutilizzate, anche nell'ambito degli agglomerati ASI (Martinico, 2003).

Gli anni '90 rappresentano per il Paese un momento di svolta che sembrerebbe indirizzato verso una maggiore efficacia delle politiche pubbliche e un maggiore aggancio con il territorio. A ciò concorrono non solo la messa a punto dell'approccio dello sviluppo locale, ma l'introduzione, dopo il Trattato di Maastricht, della dimensione territoriale nell'assegnazione, uso e gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei. A questo si aggiunge la svolta politica verso il sistema elettorale maggioritario e l'elezione diretta dei Sindaci.

In altre parole, ciò implica che il territorio (e la città come sua parte in cui si sono raggrumate le costruzioni umane) smetta di essere considerato un elemento inerte sul quale i gruppi egemoni possono esercitare opzioni univocamente determinate, per tornare a essere il luogo dove si compongono le istanze dei diversi attori, i quali su tale scena interpretano un ruolo che, qualunque esso sia, è comunque legittimo e riconoscibile (Nigrelli, 1997, p. 533).

Le azioni poste in essere tra la fine del XX secolo e i primi anni del XXI secolo per perseguire la riduzione delle disuguaglianze tra Mezzogiorno e resto del Paese seguono due assi strategici:

1) intervento diretto pubblico nella realizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Le priorità si muovono in due direzioni: opere la cui carenza è di ostacolo alla stessa vita civile ed è origine di disagio (piano idrico, migliore distribuzione della elettricità, trasporti, telecomunicazioni); valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, sia per migliorare il livello di vita, sia per favorire il turismo.

2) intervento pubblico sia per compensare – attraverso incentivi – gli svantaggi di minore produttività e di maggiore costo del capitale, sia per promuovere iniziative e aggregazioni industriali – con strumenti specifici quali patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma (Ciampi, 1999, p. 6).

Delle tre linee d'intervento che ne derivano, due, la promozione dello sviluppo imprenditoriale locale e la realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture, sono quelle che determinano una chiara ricaduta territoriale e concorrono, fisicamente, a confermare o modificare le gerarchie territoriali preesistenti sia nei rapporti tra Regioni che in quelli tra ambiti subregionali. Va però segnalato che l'effettiva attuazione delle leggi di incentivazione alle imprese, in particolare della legge 488/1992 che ha finanziato circa 28 mila interventi con l'esplicita possibilità di derogare agli strumenti di pianificazione del territorio, è stata responsabile di uno sparpagliamento di attività produttive – in particolare in aree agricole – che spesso ha lasciato, a pochi anni dall'investimento, scheletri e capannoni abbandonati disseminati su un suolo non più utilizzabile neppure per il settore primario e, in ogni caso, ha costituito spesso l'innescò di processi di dispersione insediativa e ha causato un deciso peggioramento della qualità del paesaggio e dell'ambiente di ampie zone del Mezzogiorno (Martinico e La Rosa, 2007). Sarebbe stato pertanto utile individuare elementi di maggiore coerenza tra le diverse linee di intervento, per evitare quella condizione di ipertrofia insediativa che era già stata indicata come scenario tendenziale del citato «Progetto 80» e che si è puntualmente verificata, con le rilevanti conseguenze in termini di inefficienza e di impatto sull'ambiente.

Le deroghe urbanistiche hanno caratterizzato anche gli strumenti di programmazione negoziata attraverso i quali si è data attuazione alla linea della promozione dello sviluppo imprenditoriale, ma, grazie alle procedure di concertazione che hanno visto l'interlocuzione con gli Enti territoriali: in un certo numero di casi ciò ha spinto verso localizzazioni in contrasto con gli strumenti di pianificazione territoriale.

Per questo motivo si è ritenuto, almeno in questa fase, di concentrare l'attenzione sul primo strumento creato per dare operatività all'approccio dello sviluppo locale, quello dei Patti territoriali immaginati per la prima volta nel 1991 e proposti nel 1994 dal CNEL, all'epoca presieduto dal sociologo Giuseppe De Rita, e introdotti con la legge 341/1995. La norma definisce il Patto come «accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di natura diversa finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale».

L'espressione «aree depresse», non esplicitamente riferita al Mezzogiorno, si adatta perfettamente alla condizione di evidente disuguaglianza tra le condizioni di gran parte dei territori meridionali e il resto del Paese e, non a caso, il primo bando, successivamente definito dei «Patti di prima generazione», riguarda solo Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia e finanzia 12 strumenti in queste regioni. Sarà con il secondo, in attuazione della legge 662/1996, che si coinvolgeranno non solo Abruzzo, Basilicata e Sardegna, ma anche Lazio, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Veneto e Friuli, sebbene rimanga la riserva dell'80% dei finanziamenti per Patti localizzati nelle aree del Mezzogiorno. L'ambiguità dell'espressione «aree depresse» viene confermata anche dal fatto che alcuni degli strumenti di programmazione negoziata riguarderanno i poli metropolitani del Mezzogiorno come Bari, città interessata direttamente da tre Patti territoriali, e alcuni comuni dell'area metropolitana di Catania.

Concepito come strumento di quella programmazione negoziata che sarebbe stata definita solo diciotto mesi dopo come «regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti a un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza» (legge 662/1996). Il Patto territoriale nella sua prima versione prevede l'assegnazione di 100 miliardi di lire. Queste risorse erano destinate alla realizzazione di infrastrutture

e servizi, ma anche al sostegno alle imprese a una scala sub-regionale, estesa a un territorio la cui perimetrazione era oggetto, essa stessa, di concertazione. Il Patto era quindi pensato come strumento «finalizzato allo sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello sub-regionale, costituendo fondamentale espressione del principio del partenariato sociale» (CIPE, 1995).

Il Patto si basa su tre elementi: valorizzazione del locale, partecipazione e concertazione, sostenibilità. Costituisce, pertanto, un deciso cambiamento rispetto alle politiche centralistiche e centralizzate (alla scala nazionale o regionale) della fase precedente, ma nella realtà si pone in continuità con il pensiero economicista che aveva determinato gli approcci che si intendeva superare (Nigrelli, 1997). A partire dalla stagione della Programmazione Negoziata, l'attenzione alla capacità progettuale delle comunità locali, mirata a prospettive di sviluppo di ampiezza maggiore rispetto all'atteggiamento prevalentemente orientato alla sola crescita economica, conoscerà alterne fortune subendo una successiva delegittimazione a partire dalla crisi del 2008. Tuttavia, la breve stagione delle rinnovate pratiche concertative «non ha forse dispiegato compiutamente i suoi effetti anche in ragione dei tempi ristretti concessi dal centro» (Sacco, 2021).

I dati elaborati dal MISE (2009) costituiscono una base importante di valutazione: dal 1997 al 1999 vengono attivati 51 Patti territoriali nazionali e 10 europei, finanziati nell'ambito del «Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999», di cui 9 nel Sud. Complessivamente, alla fine del decennio successivo, il numero degli strumenti concertativi che entra in vigore in tutto il territorio nazionale è di 220 (Tab. 4) ai quali occorre aggiungere 113 «rimodulazioni», conseguenti a rinunce, revoche ed economie, con le quali sono state finanziate nuove iniziative imprenditoriali o infrastrutturali.

Dal report, elaborato nel giugno 2009, si evincono i dati relativi al totale dei 214 strumenti di programmazione negoziata attivati nel Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia alle quali è aggiunta la Sardegna):

- 147 Patti territoriali (67% del totale nazionale);
- 35 rimodulazioni approvate;
- 14 Contratti d'area (78% sul totale nazionale);
- 18 protocolli aggiuntivi ai Contratti d'area.

Complessivamente nelle suddette regioni sono stati finanziati 308 interventi infrastrutturali e 7.645 iniziative imprenditoriali, pari al 61% di quelle finanziate nel Paese.

TAB. 4. *Stato di attuazione dei Patti territoriali al 2008 (migliaia di euro, s.d.i.)*

| Tipologia                                     | N. attivi | Investimenti complessivi (a) | Onere pubblico | Totale erogato | Totale erogato al netto revoche | Occupazione aggiuntiva iniziative imprenditoriali (unità) |
|---|-----------|------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|---|
| I generazione (generalisti)                   | 12        | 767.680                      | 480.628        | 300.238        | 279.257                         | 6.985   |
| II generazione (generalisti)                  | 117       | 12.212.390                   | 3.361.540      | 1.985.428      | 1.906.941                       | 52.075  |
| Specializzati nei settori agricoltura e pesca | 91        | 2.014.782                    | 1.154.028      | 812.264        | 798.063                         | 26.271  |
| Totale  | 220       | 14.994.853                   | 4.996.195      | 3.097.930      | 2.984.260                       | 85.331  |

(a) Gli investimenti complessivi includono sia quelli imprenditoriali che quelli infrastrutturali.

Fonte: DPS, *Rapporto 2008*, Roma, 2008.

Secondo un monitoraggio effettuato nel 2005, circa l'80% dei territori del Mezzogiorno è interessato da azioni di programmazione negoziata, a fronte di circa il 34% dei territori del Centro-Nord (CNSS, 2005). Tuttavia, allo stato attuale, mentre sono numerose le valutazioni *ex post* sugli effetti economici e occupazionali di questi interventi, non si conoscono valutazioni complessive sugli effetti territoriali dei Patti e sul loro rendimento istituzionale.

L'atlante degli interventi infrastrutturali realizzati nell'ambito dei Patti territoriali e dei Contratti d'area, commissionato dal MISE oltre un decennio fa (Carpineti, 2010), ha prodotto un volume, ma nessuno strumento di consultazione immediata basato sulla georeferenziazione degli interventi con creazione di *database* aggiornabili. Inoltre, non esiste neppure una raccolta analoga, per quanto riguarda gli interventi finanziati a privati, che sono dieci volte più numerosi. Alla luce delle riflessioni che qui si stanno sintetizzando, questo lavoro sarebbe indispensabile per poter condurre una valutazione relativa all'effettiva capacità di questi interventi di incidere sulle criticità territoriali delle «aree depresse» a cui erano destinati.

Un altro monitoraggio, pubblicato qualche anno prima, aveva evidenziato che la maggior parte degli interventi strutturali riguardava il patrimonio storico-architettonico (dai restauri, agli scavi in aree archeologiche, all'allestimento di musei) e le strutture turistiche e ricettive anche in contesti naturalistici, a questi seguivano gli interventi sulla viabilità (DPS, 2003).

Altri studi che si sono occupati di una valutazione della stagione dei Patti a metà del primo decennio del XXI secolo hanno sottolineato la prevalente sottovalutazione del processo concertativo, interpretato piuttosto come una incombenza procedurale e non come una reale azione di attivazione di energie locali, ponendo questo limite in relazione con il protagonismo dei soli gruppi collaterali agli attori politici locali, dalle associazioni di categoria ai sindacati (Cersosimo e Wolleb, 2006), trasformando «le parti sociali [in] notabilato locale» (Bonomi *et al.*, 2015, p. 115). È stata inoltre evidenziata l'incertezza e l'impreparazione di attori pubblici e privati che si sono ritrovati, per la prima volta, coinvolti in questi meccanismi organizzativi, senza una regia nazionale funzionale alla logica di questi nuovi strumenti negoziali (De Vivo, 2006; Cortese e Palidda, 2008).

La questione della valutazione della modalità di territorializzazione degli interventi finora è rimasta quasi del tutto assente. E se l'operazione si rivela molto complessa per i finanziamenti alle imprese, se non altro perché si tratta di quasi 8 mila interventi, si configura quasi come un'omissione per gli interventi infrastrutturali.

Per quanto riguarda la Sicilia, per esempio, la valutazione geografica ha riguardato essenzialmente i dati occupazionali nell'industria manifatturiera, la dimensione delle aziende e l'andamento dei posti letto nelle strutture ricettive, ma non gli aspetti localizzativi (ISTAT e Assessorato Regionale Bilancio e Finanze, 2008).

La limitazione della geolocalizzazione e della conseguente valutazione degli effetti territoriali ai soli interventi infrastrutturali, taglia fuori alcuni territori interessati da Patti che prevedono solo il sostegno a iniziative private. È il caso, tra gli altri, del Patto territoriale di Enna, appartenente al primo gruppo di azioni finanziate, che riguardava i venti comuni della provincia e che destinò 117 miliardi di lire a 22 progetti industriali, e del Patto territoriale di Brindisi, che riguardava 42 iniziative imprenditoriali, da realizzare in 12 comuni per circa 80 miliardi di lire. C'è inoltre un altro gruppo di Patti che prevedeva minimi interventi infrastrutturali.

Anche la stagione dei Patti territoriali prende come aree d'intervento le «aree depresse» in senso molto lato e si rivela – anche nella fase successiva alla prima generazione, esplicitamente rivolta alle regioni meridionali – un nuovo viraggio dell'intervento sul Mezzogiorno. Ancora una volta però non differenzia, all'interno di questa articolata macroregione, i poli metropolitani, i borghi, le aree costiere da quelle di montagna, le realtà industriali da quelle rurali.

In Sicilia, tra il 1997 e il 2000, vengono finanziati 28 Patti territoriali (di cui 3 comunitari) e 16 Patti per l'agricoltura. In Puglia

nello stesso periodo ne vengono finanziati rispettivamente 17 (di cui 2 comunitari) e 11 (Centro Studi della Camera dei deputati, 2005).

Sovrapponendo i perimetri dei comuni interessati dai Patti territoriali con la classificazione adottata per individuare le «aree interne» nell'ambito della SNAI emerge chiaramente come l'impostazione mirata a intervenire sulle «aree depresse» abbia assunto tutt'altra direzione.

Come emerge da una prima valutazione condotta in base ai dati disponibili i 25 Patti generalisti siciliani e i 15 pugliesi includono una porzione di quelle che sarebbero poi state definite come aree intermedie, periferiche e ultra periferiche. I Patti che hanno interessato queste aree sono pari a circa il 60% in termini di numero di comuni e ancora meno per quanto riguarda la superficie territoriale. Il valore è leggermente più alto in Sicilia rispetto alla Puglia per le oggettive differenze geografiche. Un numero molto consistente di Patti ha invece riguardato le aree metropolitane. Per esempio, hanno usufruito dell'inclusione nei Patti alcuni comuni classificati come «Poli» come Enna, San Severo (FG), Taranto e Trapani e comuni di cintura, come Aci Castello e San Gregorio (tra i primi comuni per reddito in Sicilia), Misterbianco, Nicolosi, Pedara, Riposto, Priolo, Paceco, Sannicandro di Bari, Santa Flavia e Statte.

È possibile, almeno a campione, verificare come sono state compiute le scelte localizzative anche per quanto riguarda le attività imprenditoriali. Per esempio, nel caso del Patto di Enna, esse sono sostanzialmente coerenti con le previsioni urbanistiche operate dai comuni e non hanno avuto «un impatto sul territorio sensibilmente diverso da quello che le comunità locali, con gli strumenti urbanistici vigenti, avevano considerato (anche se in epoche diverse, caratterizzate da culture meno attente all'ambiente) accettabile» (Nigrelli, 1997, Tab. 5).

I contenuti delle relazioni di valutazione *ex post* confermano che essa è sempre quasi autoreferenziale nel senso che viene condotta in relazione alla capacità di spesa, all'impatto sull'occupazione e alla corrispondenza tra progetti approvati ed esiti, senza alcuna riflessione sugli effetti territoriali degli interventi. Nel caso del Patto di Enna, con riferimento all'ultima relazione di valutazione disponibile (Longhitano, 2012), si evince che 4 iniziative non hanno avuto corso e delle altre si indica lo stato della procedura. In questo caso (ma di questo non si fa cenno nel rapporto di valutazione), e anche in altri che riguardano tutte e cinque le



TAB. 5. I progetti finanziati nell'ambito del Patto territoriale di Enna

| N.     | Società                    | Attività                                 | Investimento proposto in mln di lire | Onere per lo Stato in mln di lire | Occupazione totale | Nuova occupazione |
|--------|----------------------------|--|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-------------------|
| 1.     | Cesit srl                  | Prod. succhi arance pigmentate           | 14.000,0                             | 11.923,0                          | 28                 | 28                |
| 2.     | La Dolciaria s.coop.rl     | Prod. dolci tipici                       | 500,0                                | 406,4                             | 7                  | 7                 |
| 3.     | I.C.A. srl                 | Prodotti a base di carne                 | 3.294,7                              | 2.678,1                           | 15                 | 15                |
| 4.     | Sebo srl                   | Produzione ceramica artistica            | 531,91                               | 432,4                             | 10                 | 6                 |
| 5.     | Agriplast sns              | Prod. tubi di plastica                   | 1.912,0                              | 1.491,8                           | 14                 | 4                 |
| 6.     | Millia srl                 | Prod. articoli in gomma                  | 1.000,0                              | 797,4                             | 14                 | 8                 |
| 7.     | Hotel Selene               | Ristrutturazione albergo                 | 1.100,0                              | 874,6                             | 10                 | 10                |
| 8.     | For.ma srl                 | Lavorazione materiali lapidei            | 2.200,0                              | 1.702,5                           | 18                 | 18                |
| 9.     | Co.lm.E.dil. snc           | Prod. oggetti in ceramica                | 661,5                                | 537,7                             | 8                  | 6                 |
| 10.    | K2 servizi informatici sas | Produzione software e servizi telematici | 298,7                                | 240,6                             | 18                 | 12                |
| 11.    | Damen moda srl             | Prod. abbigliamento                      | 3.506,0                              | 2.814,4                           | 52                 | 36                |
| 12.    | Solomaglie snc             | Prod. abbigliamento                      | 4.638,0                              | 3.749,2                           | 38                 | 29                |
| 13.    | Clothing Station snc       | Prod. abbigliamento                      | 2.126,0                              | 1.697,8                           | 12                 | 8                 |
| 14.    | Tecnosys snc               | Prod. software immobiliare               | 400,0                                | 325,6                             | 6                  | 4                 |
| 15.    | Belco Avis snc             | Servizi ricerche aerodinamiche           | 18.150,0                             | 14.468,6                          | 36                 | 36                |
| 16.    | Gesal srl                  | Ristrutturazione albergo                 | 1.685,0                              | 1.324,6                           | 28                 | 4                 |
| 17.    | Cons. Coldiretti Leonforte | Tutela marchio pesca                     | 300,0                                | 236,1                             | 3                  | 3                 |
| 18.    | Mulinello sas              | Lavorazione carne suina                  | 7.000,0                              | 5.314,1                           | 20                 | 15                |
| 19.    | Cerere srl                 | Prod. pasta nuovo tipo                   | 39.729,8                             | 33.912,2                          | 90                 | 90                |
| 20.    | Cosit srl                  | Trasformazione ortaggi                   | 11.049,9                             | 9.009,2                           | 55                 | 55                |
| 21.    | Caseificio S. Giorgio      | Produzione formaggi                      | 2.200,0                              | 1.766,4                           | 6                  | 6                 |
| 22.    | Il Cavaliatore srl         | Produzione formaggi                      | 1.700,0                              | 1.341,2                           | 4                  | 4                 |
| Totale |                            |  | 117.983,0                            | 97.044,7                          | 492                | 404               |

Fonte: Nigrelli F.C. (1997) su dati del CIPE 18 dicembre 1996 (G.U. 2 giugno 1997, n. 126).

regioni oggetto di studio, una parte delle iniziative imprenditoriali finanziate è stata insediata all'interno dei perimetri degli agglome-

rati delle Aree di Sviluppo Industriale o Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP) preesistenti e non utilizzate e un'altra parte è costituita da ristrutturazioni, ampliamenti o potenziamenti di attività già insediate in conformità agli strumenti urbanistici.

Ancora una volta, le diseguaglianze tra i territori interni delle regioni meridionali vengono messe in secondo piano e i Patti territoriali vengono finanziati sia nelle aree più disagiate che nelle aree metropolitane. Tuttavia, l'approccio *bottom-up* offre concrete opportunità a territori lontani dai grandi poli economici e di servizi, quando compagini di attori locali si dimostrano capaci di avere una visione e di mettere in atto strategie concrete, pur con i limiti sopra evidenziati sulla creazione di un nuovo notabilato. Questi limiti sono stati confermati da più recenti analisi dei processi di *governance* di questa stagione, in particolare sull'articolazione dei partenariati pubblico-privato che si sono limitati ai «rappresentanti istituzionali e delle organizzazioni economiche e sociali egemoni, riproducendo dunque i rapporti di potere e le gerarchie locali nella rappresentazione territoriale e nelle decisioni sullo sviluppo» (Zabatino, 2021). Sembra quindi confermarsi, in forma aggiornata, quella condizione di criticità nel ruolo dei soggetti intermedi analoga a quella evidenziata nel caso dell'insediamento dell'ANIC a Gela negli anni '60 (Hyttten e Marchioni, 1970).

Un approfondimento che si rende necessario e che sarà oggetto del seguito dell'attività di ricerca è l'analisi e valutazione dei cambiamenti relativi alla territorializzazione degli interventi nella seconda stagione dei Patti territoriali, quella della cosiddetta «regionalizzazione» di questi strumenti.

#### 2.4. 2000-2020. *La cessione del Mezzogiorno all'Europa*

L'esperienza dei Patti territoriali costituisce un momento di svolta non solo per l'approccio allo sviluppo del Mezzogiorno, ma anche perché rappresenta la presa di coscienza che la questione meridionale poteva essere ceduta – quasi fosse un credito e non un debito – all'Unione europea, sollevando lo Stato dall'obbligo di perseguire con propri stanziamenti la riduzione della diseguaglianza territoriale tra regioni centro-settentrionali e meridionali. Dopo il 2008 le risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), il principale strumento nazionale delle politiche di coesione, istituito nel 2003, pari per capienza ai Fondi strutturali europei, sono state ridotte in maniera talmente drastica da far venire

«meno la componente nazionale» (Prota e Viesti, 2012, p. 90). In questo modo lo Stato si deresponsabilizza rispetto alla riduzione delle diseguaglianze territoriali venendo meno a una consolidata tradizione nazionale e vanificando l'occasione di rafforzare le politiche di riequilibrio, principale obiettivo delle politiche europee di coesione. La questione meridionale viene, nei fatti, ceduta all'Europa.

L'opportunità è fornita, nell'ambito della programmazione europea 2000-2006, dal Programma di Sviluppo del Mezzogiorno PSM del Ministero del Bilancio (MiTBPE, 1999) che prevede, tra diversi strumenti di programmazione negoziata, l'introduzione dei PIT (Programmi Integrati Territoriali) cui viene assegnato l'obiettivo di dare attuazione a strategie integrate di sviluppo di territori subregionali, costruite a partire da una cooperazione interistituzionale verticale Regione-Provincia-Comune e da una orizzontale pubblico-privato. Essi sono presentati come «azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio» (*ibidem*, 1999).

Non ci si soffermerà sull'articolazione dei PIT rispetto alle fonti di finanziamento (POR e Complemento di Programmazione), ma si segnala solo che al primo sono demandati gli orientamenti generali, al secondo l'effettiva attuazione dei singoli Programmi (Colaizzo, 2000).

È particolarmente rilevante che tra gli obiettivi espressi nel PSM in relazione all'Asse sullo sviluppo locale, viene sottolineata la continuità con i precedenti strumenti di programmazione negoziata:

...le iniziative di Patto territoriale già in essere rappresentano il punto di partenza per una piena valorizzazione dei sistemi locali ad esse collegati. In questa chiave, verrà perseguita la formazione di un tessuto di relazioni locali – di tipo economico, di natura sociale, di connessione istituzionale – che sia in grado di fare sistema e di rafforzare la competitività d'impresa, indipendentemente dalla presenza o meno di un'agevolazione pubblica (MiTBPE, 1999).

Pur in questo quadro unitario, le strategie delle singole Regioni presentano alcune differenze che hanno un'influenza sugli esiti finali.

L'esame delle esperienze di Sicilia e Puglia consentirà di mettere a punto una chiave interpretativa da applicare a tutte le cinque regioni del Sud per giungere poi a un quadro generale.

Il POR (Piano Operativo Regionale) della Sicilia attribuisce ai PIT il compito di assicurare coordinamento e integrazione a inter-

venti pubblici e privati sulla base della condivisione di una strategia costruita insieme, attorno a un'idea-forza, da istituzioni sovra-comunali e attori locali e di facilitarne l'attuazione, grazie a una gestione centralizzata (a volte affidata alla Provincia o a un alto Ente sovracomunale, oppure proprio a un Comune, individuato come soggetto attuatore), per garantire il rispetto dei tempi e degli obiettivi da perseguire in un'ottica esplicitamente sostenibile.

Il ricorso ai PIT è una parte centrale della strategia della Sicilia che prevede una forte integrazione territoriale come elemento discriminante per la scelta delle aree di progetto, la cui individuazione si sposta poi al Complemento di Programmazione.

L'idea di base è che essi si aggancino agli esiti di precedenti azioni cioè ai «luoghi ove la dotazione di risorse immobili si dimostrasse in grado di attivare/attrarre considerevoli risorse mobili in *un unicum*, di alto valore culturale, economico e sociale» (Regione siciliana, 1999), con la possibilità di avocare alla Regione alcuni interventi per azioni diffuse alla scala regionale o subregionale «dove la presenza di un obiettivo comune di sviluppo è rilevabile in diverse aree, anche non contigue territorialmente [capaci di creare] filiere produttive, circuiti, itinerari o reti di tipo settoriale o tematico» (*ibidem*, 1999, p. 162).

Come richiesto dal PSM, il legame con la precedente politica attuata attraverso i Patti territoriali – per il primo gruppo di PIT – è esplicito proprio perché si sottolinea come la fase di concertazione avviata dal soggetto promotore debba attivare il partenariato con gli enti locali, altri enti pubblici operanti sul territorio, come le ASI, le organizzazioni sindacali e di categoria, gli istituti di credito, ma anche le agenzie di sviluppo locale, i soggetti responsabili di Patti territoriali o altri strumenti della programmazione negoziata, come i Gruppi di Azione Locale (GAL) operanti nel quadro del Programma di Iniziativa Comunitaria Leader II.

Nel giugno 2001 vengono presentati 35 PIT, ma ne vengono ammessi a finanziamento, con un tetto massimo di 200 miliardi di lire per ciascuno, solo 27 (Tab. 6).

Nello stesso periodo in Puglia vengono ammessi a finanziamento 10 PIT, con un tetto massimo di poco superiore ai 200 miliardi di lire per ciascuno (Tab. 7).

Anche il POR della Puglia individua nella continuità con precedenti azioni un fattore caratterizzante della nuova stagione e decide di utilizzare i PIT per interventi integrati su aree che costituiscono i principali sistemi territoriali della regione con una presenza già significativa di attività produttive alle quali agganciare

TAB. 6. *Sicilia – Programmi Integrati Territoriali*

| Titolo del progetto (numero di comuni, provincia)                              | Capofila                                    | Superficie (kmq) | Abitanti  | Risorse pubbliche (euro) |
|--|---|------------------|-----------|--------------------------|
| 1. Tindari-Nebrodi (15, ME)  | Consorzio Intercom. Pubblici Servizi- Patti | 385              | 48.099    | 19.506.829               |
| 2. 4 Città e un parco per vivere (4, RG)                                       | Comune di Ragusa                            | 668              | 84.747    | 28.346.202               |
| 3. Il comprensorio di Gela (4, CL)   | Provincia Caltanissetta                     | 964              | 123.395   | 31.282.797               |
| 7. Palermo capitale dell'euro-mediterraneo (1, PA)                             | Comune di Palermo                           | 158              | 683.794   | 92.648.445               |
| 8. Valle del Torto e dei Feudi (12, PA)  | Comune di Vicari                            | 769              | 48.005    | 40.495.568               |
| 9. Ecomuseo del Mediterraneo (6, SR)   | Provincia Siracusa                          | 970              | 226.046   | 42.888.782               |
| 10. Sinergie per competere (14, EN)  | Provincia Enna                              | 1.377            | 92.519    | 42.400.050               |
| 11. Enna: turismo tra archeologia e natura (7, EN)                             | Provincia Enna                              | 1.184            | 89.230    | 36.411.622               |
| 12. Eolo, Sicilia e Cariddi (5, ME)  | Comune Messina                              | 325              | 272.512   | 27.984.822               |
| 13. Dal turismo tradizionale ad un sistema turistico locale integrato (22, ME) | Comune Santa Teresa di Riva                 | 310              | 62.457    | 22.567.109               |
| 14. Sistema turistico integrato della costa centro-settentrionale (5, TP)      | Comune Trapani                              | 492              | 123.593   | 14.478.250               |
| 15. Demetra (12, AG)   | Comune Castrolibero                         | 837              | 190.247   | 29.952.188               |
| 16. Le economie del turismo – Calatino Sud Simeto (15, CT)                     | Comune Caltagirone                          | 1.551            | 152.944   | 33.658.579               |
| 17. Pit delle Torri e dei Castelli (12, PA)                                    | Comune Terrasini                            | 331              | 117.955   | 34.534.296               |
| 19. Alto Belice Corleonese (22, PA)  | Comune Piana degli Albanesi                 | 1.733            | 125.791   | 74.568.458               |
| 21. Polo turistico Tirreno Centrale (10, ME)                                   | Comune Sant'Agata Militello                 | 158              | 54.737    | 16.239.000               |
| 22. La via dell'argilla per lo sviluppo e la produttività (17, ME)             | Comune Santa Lucia del Mela                 | 294              | 64.773    | 22.775.226               |
| 23. Magazzolo Platani Sicani dell'agrigentino (12, AG)                         | Comune Bivona                               | 777              | 55.568    | 21.335.737               |
| 24. Etna (28, CT)  | Comune Giarre                               | 1.649            | 320.418   | 55.656.156               |
| 26. Aquae Labodes (9, AG)  | Comune Sciacca                              | 836              | 102.697   | 30.833.386               |
| 28. Hyblon-Tukdes (12, SR)   | Comune Melilli                              | 911              | 119.399   | 23.358.728               |
| 29. Bio-Valley (18, CL)  | Provincia Caltanissetta                     | 1.163            | 158.861   | 16.951.949               |
| 31. Reti Madonie (21, PA)  | Comune Cefalù                               | 1.580            | 82.821    | 36.892.588               |
| 32. Valle Alcantara (13, ME)   | Comune Francavilla di Sicilia               | 329              | 18.007    | 10.697.887               |
| 33. Nebrodi (21, ME)   | Ente Parco Nebrodi                          | 1.192            | 61.875    | 43.899.838               |
| 34. Valle dei Templi (9, AG)   | Comune Porto Empedocle                      | 488              | 114.839   | 21.475.453               |
| 35. Catania città metropolitana (9, CT)  | Comune Catania                              | 268              | 496.376   | 76.828.031               |
| Totale 27 PIT  |   | 22.607           | 4.236.319 | 948.667.976              |

Fonte: Vinci I., *Nebrodi*, in Colaizzo R. (a cura di), *L'esperienza dei PIT: Studi di caso*, Roma. FORMEZ, 2004, pp. 215-232.

TAB. 7. Puglia – Programmi Integrati Territoriali. Importi ammessi e impegnati. Situazione a maggio 2011 (euro, s.d.i.)

| Programmi Integrati Territoriali (PIT) | Importo effettivo ammesso | Effettivo impegnato | % di impegno |
|--|---------------------------|---------------------|--------------|
| PIT 1 Tavoliere                        | 68.161.374,31             | 38.083.153,16       | 56,0         |
| PIT 2 Nord Barese                      | 78.759.972,52             | 69.446.632,78       | 88,0         |
| PIT 3 Area metropolitana di Bari       | 71.486.806,72             | 55.106.273,14       | 77,0         |
| PIT 4 Area della Murgia                | 105.468.609,24            | 76.032.740,97       | 72,0         |
| PIT 5 Valle d'Itria                    | 50.854.485,17             | 45.976.879,87       | 90,0         |
| PIT 6 Taranto                          | 51.306.492,47             | 47.282.635,57       | 92,0         |
| PIT 7 Brindisi                         | 44.879.304,25             | 39.537.146,52       | 88,0         |
| PIT 8 Area Jonico salentina            | 89.806.717,00             | 48.456.450,98       | 54,0         |
| PIT 9 Territorio Salentino Leccese     | 50.285.424,21             | 47.050.286,27       | 94,0         |
| PIT 10 Sub Appennino Dauno             | 94.552.295,95             | 85.055.312,46       | 90,0         |
| Totale                                 | 705.561.481,84            | 552.027.511,72      | 78,2         |

Fonte: Consorzio METIS, *Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-2006. Rapporto finale*, Milano, 2011.

nuovi impianti per amplificare gli effetti positivi degli investimenti. A questa strategia si assegna il 10% dei fondi totali attribuiti alla Regione.

Per ciascun PIT viene individuata l'idea forza sulla base di un'analisi SWOT e costruite una visione e una strategia. L'attuazione dei PIT viene disarticolata in due trienni, di cui il primo necessario per mettere a punto i processi concertativi e sperimentarne l'efficacia attraverso l'avvio delle realizzazioni, e il secondo per consolidare i risultati sul territorio.

Dieci anni dopo la Regione commissiona una valutazione *ex post* che si concentra su alcuni aspetti economici e procedurali: la valutazione del processo di *governance*, l'efficacia delle azioni, la capacità realizzativa misurata come capacità di spesa e come effettiva realizzazione dei progetti proposti; i rapporti con altre azioni di programmazione negoziata a partire dai Patti della fase precedente, per giungere ai Distretti produttivi lanciati subito dopo i PIT (Consorzio METIS, 2011).

Non viene presa in considerazione, così come era avvenuto in fase di progettazione, la ricaduta territoriale, gli effetti cioè degli interventi programmati e realizzati su territori che avevano già una loro struttura complessa ed equilibri delicati.

Nel caso dei documenti di valutazione dei PIT, l'omissione di riferimenti alla localizzazione degli interventi, al loro rapporto con i sistemi territoriali preesistenti e perfino alle realizzazioni risalenti alla stagione dei Patti, appare anche più incomprensibile proprio alla luce di quello che era esplicitamente previsto:

Integrazione degli interventi: gli interventi previsti dal PIT devono fare riferimento all'integrazione di misure afferenti a uno o più Assi del POR; l'interconnessione funzionale del complesso delle azioni del PIT deve risultare dalla compresenza di investimenti per infrastrutture, altre azioni pubbliche ed azioni private che utilizzano regimi di aiuti; la quota di interventi infrastrutturali non può superare il 60% dell'intero ammontare delle risorse pubbliche del PIT; mentre la quota prevista per i regimi di aiuto non può essere inferiore al 35% dell'intero ammontare delle risorse pubbliche (a valere sul POR) del PIT (Regione siciliana, 2005, p. 29).

### 3. *Considerazioni conclusive*

Il lavoro di ricerca che in questo contributo si presenta nella sua impostazione generale e in alcuni iniziali approfondimenti, consiste in una prima fase di geolocalizzazione di tutti gli interventi infrastrutturali realizzati nella stagione dell'IS e nelle successive dei Patti territoriali e dei PIT, all'interno dei perimetri delle aree individuate nella SNAI come comuni intermedi (20 minuti dai poli di servizi), periferici (40 minuti) e ultraperiferici (75 minuti).

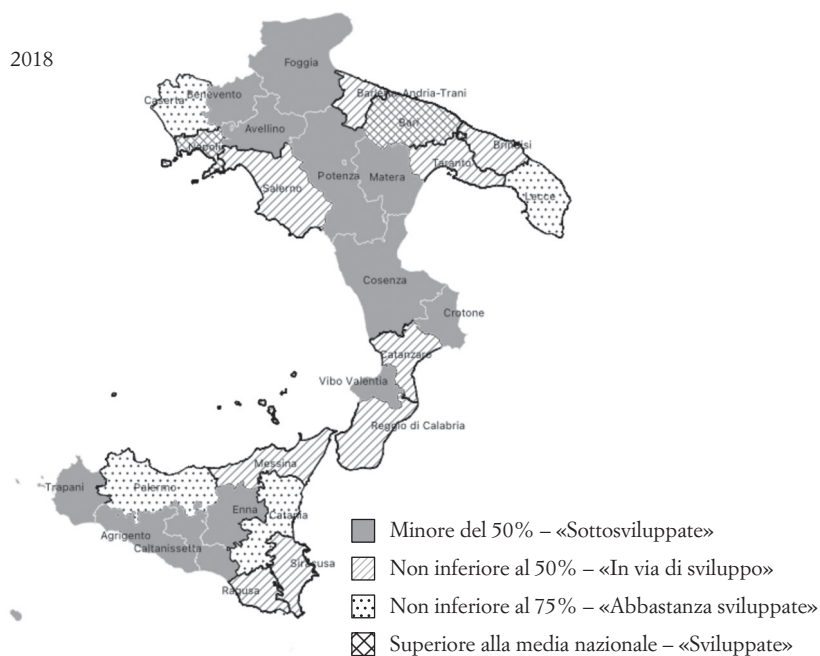
La seconda fase mira a descrivere e valutare l'impatto delle opere realizzate sui territori attraverso l'analisi dei processi infrastrutturali o insediativi che sono stati innescati.

La terza fase, ponendo in relazione i risultati delle singole stagioni tra loro, consente di evidenziare gli sprechi, le incompiute, gli abbandoni (ma anche le buone pratiche che hanno incrementato cumulativamente la qualità del territorio senza dissipare capitale fisso preesistente) e il consumo di suolo.

Una prima applicazione di questo metodo alle analisi condotte a fine anni '70 da Cao Pinna mostra come, ricalcolando al 2018 l'indicatore proposto (PIL/kmq), emerge un deciso peggioramento nella maggior parte delle province delle 5 regioni più volte indicate in precedenza. Solo la provincia di Bari migliora rispetto al 1979, anche considerando la nuova suddivisione territoriale conseguente all'istituzione della provincia Barletta-Andria-Trani. Si rileva in particolare il peggioramento del dato relativo alle province di Taranto, Brindisi, Siracusa e Messina dove la presenza di attività industriali era ancora molto consistente nel 1979 (Fig. 1).

Un aspetto rilevante è quello del ruolo delle misure per lo sviluppo industriale e, in particolare, degli esiti delle iniziative dei Consorzi ASI. Valutare il ruolo svolto dai Consorzi è operazione

2018



1975

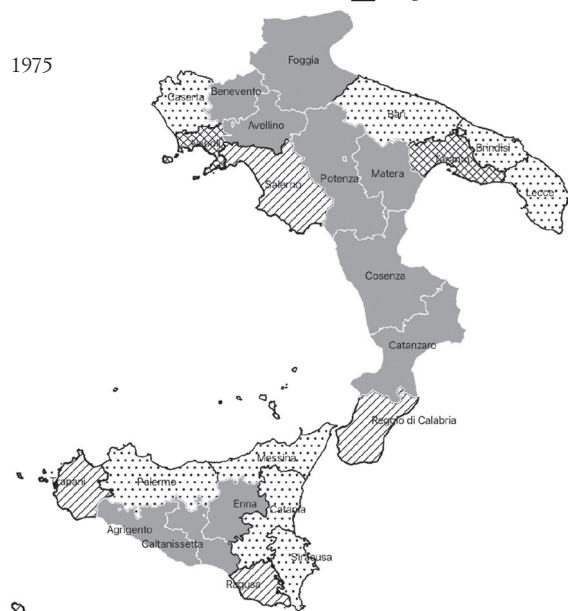


FIG. 1. Confronto PIL/Kmq tra il 1975 (Cao Pinna, 1979) e il 2018.

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati EUROSTAT (rispetto al valore medio nazionale, per provincia).



TAB. 8. *Agglomerati ASI, distribuzione per regione (a)*

| Regioni    | N. agglomerati ASI | %     | Area totale (ha) | Uso industriale e/o commerciale (%) |
|------------|--------------------|-------|------------------|-------------------------------------|
| Campania   | 53                 | 34,4  | 10.714,9         | 50,1                                |
| Puglia     | 23                 | 14,9  | 9.016,5          | 62,8                                |
| Basilicata | 13                 | 8,4   | 5.709,3          | 39,4                                |
| Calabria   | 14                 | 9,1   | 4.522,1          | 44,2                                |
| Sicilia    | 51                 | 33,1  | 13.820,8         | 49,0                                |
| Totale     | 154                | 100,0 | 43.783,6         | 50,3                                |

(a) I perimetri sono stati individuati utilizzando i siti internet dei consorzi ASI e altre fonti istituzionali. La percentuale d'uso è stata elaborata da C. Antonuccio, a partire dal dato di uso del suolo Corine Land Cover 2018, nell'ambito delle attività del PRIN *Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia*.

Fonte: Siti istituzionali dei consorzi ASI e altre fonti istituzionali.

di notevole complessità, in quanto le molteplici iniziative intraprese hanno riguardato territori e sistemi insediativi estremamente differenziati non solo per le condizioni di sviluppo preesistenti ma anche per le dotazioni infrastrutturali di partenza. È comunque indubbio che, con tutte le difficoltà e gli errori commessi, le iniziative messe in atto dai Consorzi ASI hanno contribuito al miglioramento della dotazione infrastrutturale delle regioni del Mezzogiorno e hanno prodotto un numero consistente di aree attrezzate, gli «agglomerati», questi ultimi con risultati fortemente dipendenti dal contesto di riferimento ma che includono anche casi di successo.

Il destino di queste azioni è stato infatti molto articolato, caratterizzato quasi sempre da buoni risultati per quelle destinate ai sistemi urbani maggiori. Ben diverso è stato invece il destino degli agglomerati pianificati e/o realizzati nelle zone interne e meno sviluppate, dove molti degli interventi, avviati spesso con notevoli lentezze e difficoltà, non hanno avuto il successo sperato. Molte di queste aree attrezzate, realizzate con grande dispendio di risorse, sono ad oggi ancora ampiamente sottoutilizzate. Sebbene non risulti ancora disponibile uno studio di dettaglio relativo allo stato di queste aree attrezzate, una prima indagine effettuata, in corso di approfondimento, sulla base delle poche fonti facilmente accessibili, ha consentito di individuare 154 «agglomerati», nelle 5 regioni esaminate (Tab. 8). Di questi, quasi il 5% è dotato di infrastrutture, ma non è utilizzato e il 12% non è ancora dotato di

infrastrutture, sebbene sia ancora destinato a uso industriale negli strumenti di pianificazione vigenti.

Lo studio di dettaglio dello stato di utilizzazione consentirà di verificarne la coerenza anche con la distribuzione regionale delle erogazioni per finanziamenti industriali che emerge dagli studi già disponibili (Lepore *et al.*, 2021).

Se si limita l'analisi agli agglomerati che insistono nelle aree interne, come definite dalla SNAI, le percentuali di utilizzazione si riducono significativamente. Anche senza considerare i casi estremi (le aree interne delle province di Avellino, Benevento, Matera, Messina e Palermo, in cui molte aree attrezzate risultano del tutto abbandonate o addirittura mai utilizzate) è evidente che nella seconda fase dell'IS, in cui il peso dei poteri locali aveva assunto un ruolo centrale, la scelta degli investimenti e della loro localizzazione non rispondeva più a criteri di ottimizzazione, ma piuttosto a una logica di assegnazione «a pioggia», nella migliore delle ipotesi, se non all'asservimento a meccanismi clientelari locali. Queste scelte hanno determinato quindi non solo uno spreco di risorse ma anche un inutile consumo di suolo, senza produrre i benefici auspicati di crescita economica e occupazionale.

Queste infrastrutture potrebbero tuttavia contribuire all'avvio di nuovi processi finalizzati proprio al contenimento del consumo di suolo, all'interno degli obiettivi di transizione o conversione ecologica che costituiranno lo scenario strategico irrinunciabile per i prossimi decenni.

La necessaria moltiplicazione di impianti per la produzione di energie *carbon free*, che già negli ultimi anni ha consumato decine di migliaia di ettari di aree agricole, può trovare infatti localizzazione proprio all'interno delle aree degli agglomerati industriali mai utilizzati, dismessi o sottoutilizzati. I vantaggi di questa prospettiva sono la presenza di aree già di proprietà pubblica, che evita infiltrazioni della criminalità organizzata nelle operazioni di compravendita, e l'esistenza dell'infrastrutturazione principale (Nigrelli, 2021a; Martinico e Nigrelli, 2021).

Una tale scelta consentirebbe, mantenendo le superfici agrarie attuali e senza violare ulteriormente il paesaggio rurale, di costruire un modello di *Positive Energy District* alla scala territoriale. Il riferimento è al programma «Horizon Europe» che sta puntando alla creazione di quartieri a zero emissioni di CO<sub>2</sub> energeticamente autosufficienti, se non capaci di produrre energia in eccesso tramite fonti rinnovabili e, quindi, di cederla alla rete. L'estensione di questo approccio a territori extrametropolitani e agli arci-

pelaghi urbani delle aree interne consentirebbe di fornire energia da fonti rinnovabili agli insediamenti, non solo residenziali, di tali zone e di contribuire, con le quote di energia non consumate, all'approvvigionamento dei poli urbani maggiori.

Più complessa risulta la valutazione delle fasi successive, quelle legate alla Politica europea di coesione, soprattutto a causa della mancanza di *database* unitari, della disomogeneità almeno parziale delle politiche regionali e, in alcuni casi, della difficoltà di interlocuzione con le Amministrazioni locali.

Se presso la Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo Economico sono reperibili i dati relativi ai Patti territoriali e agli altri strumenti di programmazione negoziata finanziati in ambito FAS<sup>6</sup>, per quelli finanziati con le azioni delle Regioni, la frammentazione degli enti di riferimento rende più difficoltoso il reperimento dei dati.

Quello che emerge dai primi, provvisori «carotaggi» in alcuni territori e che andrà verificato estensivamente per le cinque regioni, è che una parte non trascurabile delle aree interne rimane costellata di incompiute, di insediamenti produttivi abbandonati o utilizzati in maniera incompleta o difforme dalle previsioni; da infrastrutture e attrezzature mai entrate in funzione. In alcuni casi si tratta di insediamenti realizzati in coerenza con il quadro della pianificazione territoriale vigente, ma in molti altri di interventi realizzati in deroga.

Allo stato attuale delle ricerche non è ancora stato possibile procedere a una verifica della coerenza tra gli interventi finanziati nel quadro dei PIT e quelli precedentemente finanziati dai Patti territoriali, operazione che sarà oggetto della prosecuzione dell'attività.

Nonostante settant'anni di interventi nel Mezzogiorno, in alcuni casi molti consistenti in termini di risorse finanziarie impiegate, sia per la realizzazione di infrastrutture che per il sostegno alle imprese, la ricchezza prodotta complessivamente nelle cinque regioni si è allontanata dal dato delle regioni più forti del Paese, la popolazione dal 2001 al 2020 si è ridotta di circa il 2,4% (Tab. 9), migliaia di laureati sono andati via dal Sud Italia alla ricerca di un futuro (SVIMEZ, 2018) e, nel solo 2018, «si sono cancellati dal Mezzogiorno oltre 138 mila residenti, di cui 20 mila hanno

<sup>6</sup> Il Fondo per le Aree Sottosviluppate istituito nel 2003 si è fatto carico dei precedenti investimenti e poi è stato trasformato in Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

TAB. 9. *Andamento della popolazione nelle 5 regioni meridionali tra il 2001 e il 2020*

|            | 2001       | 2020       | 2001-2020 | Variazioni % |
|------------|------------|------------|-----------|--------------|
| Campania   | 5.701.389  | 5.682.890  | -18.499   | -0,32        |
| Puglia     | 4.019.500  | 3.929.610  | -89.890   | -2,24        |
| Basilicata | 597.468    | 548.053    | -49.415   | -8,27        |
| Calabria   | 2.009.623  | 1.878.689  | -130.934  | -6,52        |
| Sicilia    | 4.965.669  | 4.843.986  | -121.683  | -2,45        |
| Totale     | 17.293.649 | 16.883.228 | -410.421  | -2,37        |

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati ISTAT.

scelto un paese estero come residenza, una quota decisamente più elevata che in passato, come più elevata risulta la quota dei laureati, un terzo del totale» (SVIMEZ, 2020). Questi elementi sono evidenze più che sufficienti per concludere che «qualcosa non ha funzionato».

La creazione di imprese e il sostegno agli investimenti e all'occupazione non hanno dato i risultati sperati. Se poi si osserva in dettaglio ciascuna delle regioni interessate, emerge che il divario tra le aree interne e i poli metropolitani si è accentuato, sia nel campo dei dati economici che in quello dei dati demografici. La tesi, già argomentata preliminarmente in altri nostri contributi (Nigrelli, 2020a; 2020b; Martinico *et al.*, 2021) è che l'ipotesi di accrescere la competitività del Mezzogiorno nel suo complesso e delle sue aree interne attraverso leve che riguardano le imprese e l'occupazione mentre le politiche di settore (sanità, istruzione, trasporti) andavano in direzione opposta, ovvero verso la concentrazione in una logica di «fordismo dei servizi», ha di fatto ridotto l'interesse dei cittadini a rimanere in queste aree, reinnescando i flussi migratori (Fondazione Migrantes, 2021) con effetti collaterali, come i dati altissimi di inefficienza insediativa nelle aree interne, conseguenza dello svuotamento demografico e non dell'espansione urbana.

La competitività, ammesso che si sia prodotta, non è stata in grado di produrre desiderabilità di quei territori, di indurre cioè i cittadini alla scelta di rimanere nelle aree interne o di trasferirvisi, godendo di vantaggi non presenti all'interno delle grandi aree urbane (servizi ecosistemici) e rinunciando ad alcuni *benefit* del modello di vita metropolitano (La Greca *et al.*, 2021).

La nostra tesi è che lo sviluppo locale non ha dato, dunque, i frutti sperati per la contemporanea azione divergente dello Stato centrale che, mentre demandava ai bandi europei la realizzazione

di infrastrutture, la riqualificazione e rigenerazione urbana, l'aggiornamento e il potenziamento delle attrezzature, dava attuazione a riforme della sanità pubblica e della scuola basate sull'errato convincimento che ospedali e istituti fossero delle aziende da gestire in maniera manageriale, non i luoghi privilegiati del *welfare* come redistribuzione delle opportunità e riduzione delle disuguaglianze sociali; mentre, da un lato, sembrava indicare nella concertazione e nella partecipazione delle comunità alle scelte il nuovo approccio delle politiche di sviluppo, dall'altro, operava per accrescere l'attrattività dei servizi metropolitani a discapito di quelli disseminati nei territori a bassa densità.

Occorre dunque sostituire al perseguimento della competitività quello della desiderabilità delle aree interne e delle loro città, ripensando a un intervento dello Stato che affianca, accompagna e incoraggia un modello insediativo alternativo a quello metropolitano, con investimenti inversamente proporzionali alle condizioni strutturali di partenza e strumenti non uniformi, ma adattati alle diverse realtà (Nigrelli, 2021b) e, in ultima analisi, immaginando un graduale smantellamento dell'economia di mercato (Fraser, 2021; Piketty, 2021).

Mettere a sistema l'ampio e spesso incoerente capitale fisso sociale prodotto nei settant'anni di politiche di sostegno ponendolo a servizio delle nuove politiche di conversione, più che di transizione ecologica, può costituire il punto di innesco per un tale processo.

### *Riferimenti bibliografici*

- A.A.V.V. (1973), *I consorzi industriali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Atti del Convegno Nazionale della Federazione Italiana dei Consorzi ed Enti di Industrializzazione, Roma.
- Adorno S. (2015), *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. Istituzioni*, vol. 1. Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, pp. 375-394.
- Adorno S., Romeo S. (2021), *L'industrializzazione squilibrata. La legge 634/57: origini, contraddizioni, conseguenze*, in A.A.V.V., *Atti della Giornata di Studi «Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Due paradigmi a confronto»*, SVIMEZ – Università Mediterranea di Reggio Calabria, pre-print.
- Amata F. (2017), *Per una storia dei paesaggi della Riforma Agraria in Sicilia*, in Nigrelli F.C., Bonini G. (a cura di), *I paesaggi della Riforma*

- Agraria. Storia, pianificazione e gestione*, Quaderno n. 13 della «Summer School Emilio Sereni, Storia del paesaggio agrario italiano», Gattatico (RE), Edizioni Istituto Alcide Cervi.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Barca F. (1999), *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli.
- Bonomi A., Magnaghi A., Revelli M. (2015), *Il vento di Adriano. La comunità concreta di Olivetti tra non più e non ancora*, Roma, Derive e Approdi.
- Cafiero S. (1976), *Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno*, Monografie SVIMEZ, Milano, Giuffrè.
- Cao Pinna V. (a cura di) (1979), *Le regioni del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Carpinetti C. (a cura di) (2010), *Atlante delle infrastrutture. Interventi finanziati nell'ambito dei Patti territoriali e contratti d'area della programmazione negoziata*, MISE, Roma.
- Centro Studi della Camera dei deputati (2005), *Le politiche di sviluppo territoriale: I patti territoriali*, Rapporto, Roma, [https://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05\\_cap08\\_sch07.htm#\\_ftn6](https://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap08_sch07.htm#_ftn6).
- Cerese F.P. (2001), *L'onda di ritorno: i rimpatri*, in Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina A. (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*, Roma, Donzelli, pp. 113-125.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso: un itinerario nell'Italia locale*, Roma, Donzelli.
- Ciampi C.A. (1999), *Premessa*, in MiTBPE-Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno. Primo rapporto*, Roma, pp. 5-6.
- CIPE (1995), *Deliberazione del 10 maggio 1995, Regolamentazione dell'istituto del «patto territoriale»*, Roma.
- CNSS-Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Padova, Marsilio.
- Colaizzo R. (a cura di) (2000), *La Progettazione Integrata Territoriale. Il quadro economico e programmatico*. Volume I, Guide FORMEZ, Roma, Donzelli.
- Colombo L. (1988), *Fabbrica, Città e Territorio. Le zone industriali tra piano e realtà*, Napoli, Di.PI.S.T.
- Consorzio METIS (2011), *Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-2006. Rapporto finale*, Milano.
- Cortese A., Palidda R. (a cura di) (2008), *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, imprenditori e lavoro in Sicilia*, Milano, Franco Angeli.
- Dattomo N. (2011), *Il piano Tekne per l'Area di sviluppo industriale di Taranto*, in «Storia Urbana», n. 130, pp. 137-168.

- De Vivo P. (2006), *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- DPS-Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2008), *Rapporto annuale 2008*, Roma.
- Fondazione Migrantes (2021), *Rapporto italiani nel mondo 2020*, Roma.
- Fraser N. (2021), *I limiti dell'ambientalismo e la proposta ecosocialista*, in «Micromega», n. 5, pp. 145-182, anticipazione del volume (2022) *How Our System is Devouring Democracy, Care, and the Planet – and What We Can Do about it*, Brooklyn NY, Verso Books.
- Galasso G. (s.d.), *Vecchie e nuove tendenze del pensiero meridionalista*, in AA.VV., *Nord e Sud. Atti del convegno*, Torino, IFAP.
- Gattei S. (1982), *Il divario nelle condizioni ambientali e civili del Mezzogiorno e del Centro-Nord negli ultimi trent'anni*, in «Studi SVIMEZ», A. XXXV, n. 8-9, agosto-settembre, pp. 283-307.
- Gattei S. (1989), *Evoluzione del divario Nord-Sud nelle condizioni civili e sociali nel periodo 1951-1987*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, pp. 817-858.
- Gramsci A. (1920), *Operai e contadini*, in «L'ordine nuovo», 3 gennaio.
- Hyttén E., Marchioni M. (1970), *Industrializzazione senza sviluppo. Gela: una storia meridionale*, Milano, Franco Angeli.
- INSOR (1979), *La Riforma Agraria trent'anni dopo*, Milano, Franco Angeli.
- IASM (1966), *I Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale ed i Nuclei di Industrializzazione del Mezzogiorno*, Roma.
- ISTAT e Assessorato Regionale Bilancio e Finanze (2008), *Atlante socio-economico della Sicilia*, Palermo, Regione Sicilia.
- Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G. (2011), *Convergence among Italian Regions, 1861-2011*, in «Quaderni di storia economica (Economic History Working Papers)», n. 22, Banca d'Italia.
- La Greca P., Martinico F., Nigrelli F.C. (2021), *Aree montane di Sicilia: da scarti territoriali a risorse per la transizione ecologica*, in Corrado F., *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*, Milano, Franco Angeli, pp. 202-221.
- Leone U. (1990), *L'intervento nel Mezzogiorno (1950-1986)*, in Galasso G., Romeo R. (a cura di), *Storia del Mezzogiorno. Dal fascismo alla Repubblica*, vol. XIII, Napoli, Edizioni del Sole, pp. 313-351.
- Lepore A. (2021), *Il Mezzogiorno dalla riscoperta della Cassa al piano di ripresa dell'Italia*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2-3, pp. 459-468.
- Lepore A., Palermo S., Ramazzotti A. (2021), *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2-3, pp. 521-555.
- Longhitano N. (2012), *Relazione situazione anno 2012. Patti territoriali di Enna*, Enna, Provincia regionale.
- Martinico F. (2001), *Il Territorio dell'industria-Nuove strategie di pianificazione delle aree industriali in Europa*, Roma, Gangemi.

- Martinico F. (2003), *Industria e logistica in Sicilia. Il sistema delle aree industriali al tempo del post-fordismo*, in «Archivio di studi urbani e regionali», vol. 77, pp. 125-145.
- Martinico F. (2008), *Passato e presente delle aree industriali catanesi*, in Atripaldi A.M. e Costa M. (a cura di), *Catania. Architettura, città e Paesaggio*, Roma, Mancosu, pp. 274-295.
- Martinico F., La Rosa D. (2007), *Il capannone nell'orto*, in «Area Vasta», n. 14/15, luglio 2006-giugno 2007.
- Martinico F., Nigrelli F.C. (2021), *Energia e territorio. Le occasioni perdute e quelle che si possono ancora perdere*, in «Micromega on line», <https://www.micromega.net/energia-e-territorio/>, 5 ottobre.
- Martinico F., Nigrelli F.C., Formica A. (2021), *Lo sforzo inutile di Colapesce. Le aree interne in Sicilia tra declino demografico e ipertrofia urbana*, in *Atti della XXIII Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti. Downscaling. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, vol. 3, Milano, Planum Publisher, pp. 37-47.
- MISE - Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, UFF. XV – Patti Territoriali e Contratti d'Area (2009), *Patti territoriali*, Roma.
- MiTBPE - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999), *Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno. Primo rapporto*, Roma.
- Nigrelli F.C. (1997), *Strumenti concertativi, sviluppo sostenibile e ruolo degli urbanisti*, in AA.VV., *Europa e Mediterraneo, pre-print della XVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, vol. II, Milano, AISRE, 1997, pp. 533-550.
- Nigrelli F.C. (2017), *I paesaggi della Riforma Agraria, dalla storia al progetto*, in Nigrelli F.C., Bonini G. (a cura di), *I paesaggi della Riforma Agraria. Storia, pianificazione e gestione*, Quaderno n. 13 della «Summer School Emilio Sereni, Storia del paesaggio agrario italiano», Gattatico (RE), Edizioni Ist. Alcide Cervi, pp. 9-23.
- Nigrelli F.C. (2020a), *Città e territori: dalla competitività alla desiderabilità*, in «Micromega on line», <http://temi.repubblica.it/micromega-online/citta-e-territori-cambiare-paradigma-desiderabilita-vs-competitivita/>, 2 luglio.
- Nigrelli F.C. (a cura di) (2020b), *Paesaggi scartati. Risorse e modelli per i territori fragili*, Roma, Manifestolibri.
- Nigrelli F.C. (2021a), *Energia pulita e scempio del paesaggio: la contraddizione non è inevitabile*, in «Micromega on line», <https://www.micromega.net/energia-pulita-e-scempio-del-paesaggio-la-contraddizione-non-e-inevitabile/>, 26 maggio.
- Nigrelli F.C. (2021b), *Se il PNRR accentua il divario Nord-Sud*, in «Micromega on line», <https://www.micromega.net/pnrr-divario-nord-sud/>, 8 novembre.
- Nucifora M. (2021), *Burocrazie tecniche, pubblica amministrazione e regionalismo nell'intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in



- Atti della Giornata di Studi «Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Due paradigmi a confronto»*, SVIMEZ-Università Mediterranea di Reggio Calabria, pre-print.
- Pazzagli R., Bonini G. (2015), *Esodo e ritorni. Il lavoro agricolo e la trasformazione del mondo rurale in Italia*, in Musso S. (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento. 1945-2000: la ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Roma, Castelvecchi.
- Piketty T. (2021), *Une brève histoire de l'égalité*, Paris, Ed. Du Seuil (trad. it. *Una breve storia dell'uguaglianza*, Milano, La nave di Teseo).
- Prota F., Viesti G. (2012), *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino.
- Radogna P. (1965), *Sviluppo industriale e pianificazione territoriale nel Mezzogiorno*, in «Urbanistica», n. 45, pp. 9-40.
- Regione siciliana (1999), *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 (2000-2006). Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006*, Palermo.
- Regione siciliana (2005), *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 (2000-2006). Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006, Complemento di Programmazione POR 1-CdP 1*, adottato con Deliberazione n. 561 del 1° dicembre 2005.
- Romero F. (2001), *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina F. (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*, Vol. 1, Roma, Donzelli, pp. 397-414.
- Rossi Doria M. (1958), *Dieci anni di politica agraria*, Bari, Laterza.
- Russo A. (2021), *La razionalizzazione incompiuta: il ruolo delle borghesie di stato meridionali nell'Intervento Straordinario*, in *Atti della Giornata di Studi «Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Due paradigmi a confronto»*, SVIMEZ-Università Mediterranea di Reggio Calabria, pre-print.
- Sacco E. (2021), *Il Mezzogiorno d'Italia tra politiche negoziali e coesione europea: vecchie lezioni per nuove prospettive*, in *Atti della Giornata di Studi «Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Due paradigmi a confronto»*, SVIMEZ-Università Mediterranea di Reggio Calabria, pre-print.
- Salerno F. (2010), *Sviluppo a Mezzogiorno, tra Pianificazione e Industrialismo. Storia di un polo siciliano*, Tesi di dottorato in Analisi, pianificazione e gestione integrata del territorio, ciclo XXIII A.A. 2009-2010, Università di Catania, <http://archivia.unict.it/handle/10761/133>.
- SVIMEZ (2018), *Rapporto 2018 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2020), *Rapporto 2020 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bologna, Il Mulino.

- Viesti G. (a cura di) (2000), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli.
- Viesti G., Luongo P. (2015), *Distretti industriali e imprese nel Mezzogiorno*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. (1945-2011)*, vol. II, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, pp. 179-193.
- Vinci I. (2004), *Nebrodi*, in Colaizzo R. (a cura di), *L'esperienza dei PIT: studi di caso*, Roma, FORMEZ.
- Vittorini M. (1971), *Indirizzi strategici di assetto territoriale per l'inquadramento di programmi di intervento nel Mezzogiorno*, in «Urbanistica», n. 57, pp. 63-74.
- Zabatino A. (2021), *Lo sviluppo è possibilità di agire, progettare e mettere in opera politiche di sviluppo locale abilitanti per le persone, le organizzazioni e i territori*, Tesi di Dottorato in Architettura, Città e design, XXXIII ciclo, Venezia, IUAV.

