

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Scienze del governo e Politiche pubbliche – Governance
Europea



COME USCIRE DALLA MARGINALITÀ DEL
MEZZOGIORNO?
LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA STRATEGIA
SVILUPPO INTEGRATO
URBANO-RURALE

Relatore: Prof. Patrizia Messina

Laureando: Davide Lentini
Matricola: 1221418

A.A.2021 – 2022

**COME USCIRE DALLA MARGINALITÀ DEL MEZZOGIORNO?
LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA STRATEGIA SVILUPPO INTEGRATO
URBANO-RURALE**

Indice

Introduzione	p.4
1. Analisi e dinamiche del “Mezzogiorno”	
1. La rappresentazione dualistica Nord/Sud. L’altro pezzo di mondo	p.8
2. Le peculiarità del Mezzogiorno	p.14
2.1. <i>La Dotazione infrastrutturale</i>	p.15
2.2. <i>Il sistema produttivo</i>	p.17
2.3. <i>La civicness</i>	p.18
3. Sviluppo e declino del Meridione	p.19
3.1. <i>L’eredità del modello greco e romano</i>	p.20
3.2. <i>Le vie dello sviluppo meridionale</i>	p.24
3.3. <i>Distretti industriali e Terza Italia</i>	p.26
3.4. <i>La cassa del mezzogiorno e il sommerso meridionale</i>	p.30
2. Un’Italia fatta da Aree interne	
1. Il pieno e il vuoto dell’Italia	p.36
1.1. <i>La demografia</i>	p.37
1.2. <i>La densità fisica</i>	p.38
1.3. <i>Dimensione economica</i>	p.39
1.4. <i>Dimensione sociale</i>	p.42
2. La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)	p.44
3. Aree interne e urbanizzazione	p.56
4. La montagna tra area interna e innovazione sociale	p.62
4.1. <i>Le cooperative di Comunità</i>	p.66
4.2. <i>La marginalità come wicked problem e gli innovatori sociali</i>	p.68
5. L’area del margine come luogo di osservazione delle crisi	p.71
3. L’obiettivo convergenza delle politiche dell’Ue per lo sviluppo regionale	
1. La politica di coesione europea e obiettivo convergenza	p.83
2. Indicatori di svantaggio competitivo delle regioni meridionali	p.92
3. La strategia integratadi Sviluppo Urbano-Sostenibile (SISUS)	p.101

4. Conclusioni. Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale sono una soluzione possibile?

1. Sviluppo sostenibile e integrazione urbano-rurale nelle regioni meridionali
2. *Green economy*: un progetto di rigenerazione per le aree interne

p.105

p.109

Riferimenti bibliografici

p.111

I giovani devono essere liberi di andare, ma devono avere anche l'opportunità di tornare. Il nostro compito è garantire il "diritto a restare", rendere il Sud non solo "attraente", com'è, ma anche "attraitivo": di investimenti, persone, nuove idee. L'Italia sarà quel che il Mezzogiorno sarà. Nessuno si salva da solo. La sfida del Sud è la più difficile di tutta la nostra storia unitaria. Ma non è una causa persa. C'è una grande vitalità e capacità di innovazione, nelle forze sociali e imprenditoriali, nelle forme della cittadinanza attiva, in luoghi che rappresentano il cambiamento possibile, in realtà che sperimentano già quel modello di sviluppo sostenibile che vogliamo perseguire. La politica ha il compito di creare e diffondere condizioni di benessere, accelerare e supportare i processi virtuosi. Lo sviluppo e la coesione sono "missioni". Non riguardano solo i meridionali, ma tutti coloro che sono impegnati nella battaglia per rendere l'Italia un paese più giusto e avanzato. Le istituzioni e i cittadini, la politica e la società devono combatterla fianco a fianco. Consapevoli delle difficoltà, certo, ma anche del mare di opportunità che abbiamo di fronte. Possiamo aprire una nuova pagina. Dobbiamo scriverla insieme.

Giuseppe Provenzano, Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, 14 febbraio 2020.

Introduzione

L'Italia presenta al suo interno molte fratture. I divari e le divisioni si fondono, accentuandosi al Meridione e nei luoghi marginali. Colmare le disuguaglianze territoriali non è soltanto un'azione di giustizia, ma è soprattutto lo sprono essenziale per innescare quell'economia della conoscenza inespressa del Paese. Mentre i fenomeni migratori si moltiplicano, invadendo i social media e la televisione, e rappresentandoli come un'emergenza di portata globale, un fenomeno preoccupante riguarda l'Italia, il cosiddetto "*Bel Paese*", l'esodo dei tanti giovani, che spopolano i territori interni, e in generale, la parte meridionale; in questi territori non vengono garantiti il lavoro buone e diritti di cittadinanza (edifici

scolastici, ospedali e infrastrutture). Ma la principale motivazione della fuga è la precarietà e la sfiducia nelle istituzioni che non sono in grado di presentare delle prospettive future, da qui a dieci, vent'anni. Per questi giovani partire dovrebbe essere un'opportunità, una necessità, l'unica via per migliorare le proprie condizioni di vita.

Il presente elaborato parte dalla convinzione che sia possibile invertire la rotta, che sia possibile una nuova visione più sostenibile dell'Italia, capace di narrare le sue contrazioni e i suoi punti di forza, avendo come obiettivo la coesione tra le diverse zone territoriali, e quindi il raggiungimento dell'equilibrio tra queste. L'intenzione è quella di andare ad esaminare ogni aneddoto dell'Italia per arrivare a comprenderne il conseguente fenomeno di spopolamento che ha investito alcune aree del Paese e l'intasamento di altre.

Pertanto, nella prima parte verranno affrontate tutte quelle visioni legate al cosiddetto dualismo verticale tra Nord e Sud, da cui prese origine la famosa "*questione meridionale*", che con molte varianti arriva sino a nostri giorni; il dualismo meridionalista si poggiava sull'assunto di una diversità, nonché di una differenza strutturale delle due metà che costituiscono il bel Paese (Nord e Sud), e sul bisogno di uno sforzo politico di riequilibrarle e di riunificarle, cioè la necessità, per citare le parole di Giustino Fortunato, di «rappacciarle».

Sempre in questa direzione verranno approfondite le peculiarità meridionali e quel periodo che va dalle origini del Mezzogiorno con i suoi modelli greco e romano (il primo modello tendeva ad uno sviluppo marittimo, mentre il secondo protendeva verso uno sviluppo terreno, specie con la creazione della via Appia e della via Popilia), all'immenso sviluppo che caratterizzò il Mezzogiorno tra gli anni cinquanta e sessanta del Novecento e che prese via con la stagione dell'intervento straordinario, che si incarnò con la Cassa del Mezzogiorno. È vero anche che l'intervento straordinario al Sud ha dato un grande impulso industriale; occorre, però, specificare che a partire dagli anni 70, molti studiosi spiegano il motivo del perché al

Sud non fu possibile parlare di distretti industriali: posizione geografica, storia territoriale, dotazione infrastrutturale, sistema di governance e modello di intervento pubblico, sono tutti elementi che fecero sì che l'esperienza distrettuale si concentrasse nel Nord e non nel Mezzogiorno, che al contrario ha conosciuto altri modelli di industrializzazione. Storicamente, il luogo di nascita dei distretti industriali coincise con lo sviluppo del Nord-est, il quale portò Arnaldo Bagnasco - sul finire degli anni 70 del secolo scorso - a definire tale sviluppo come *"Terza Italia"*.

Allo stesso modo, nella seconda parte, prenderanno corpo alcune riflessioni sorte nell'ultimo ventennio e che riguardano una lettura orizzontale di dualismo, attraverso la quale è possibile cogliere le differenze tra aree interne e aree urbane. Rispetto ad uno scenario che valorizza l'area urbana, l'Italia è disseminata al suo interno di territori del margine, cioè da quell'insieme di valli, montagne alpine e appenniniche, sino ad arrivare ai territori arroccati nelle zone più interne del Paese. Sono queste le aree in cui lo stanziamento umano ha visto vecchie e nuove contrazioni, dove si concentrano maggiormente i fenomeni dello spopolamento, disuguaglianze e disagi, dovuti alla difficoltà di garantire i pieni diritti di cittadinanza; soprattutto quest'ultimi decretano lo stato di pienezza o vuotaggine delle aree in questione, da Nord a Sud. Nel complesso, le aree interne ammontano a circa un quarto della popolazione totale e a più di due terzi dell'intero territorio nazionale, abbastanza per farne un oggetto di trattazione.

A partire dal 2013, la marginalità - che verrà approfondita in seguito - che caratterizza le aree in questione, è oggetto della Strategia Nazionale per le aree interne (Snai). Nella fattispecie, la Snai è un programma ambizioso di politica place based, cioè rivolta ai luoghi, nonché una politica nazionale di sviluppo integrato, la quale promuove un'innovativa modalità di governance locale a più livelli e interviene per fronteggiare i fenomeni di spopolamento, promuovendo e creando sul territorio nuove fonti di opportunità.

La crisi economica-finanziaria, scoppiata nel 2008 e che ha avuto degli effetti di portata globale, ha interessato la maggioranza degli studiosi e coinvolto i principali centri di sviluppo, al fine di fornire qualche via di uscita dalla crisi. Più nello specifico, il sociologo Giovanni Carrosio asserisce, che bisogna osservare attentamente alla crisi economica come al risultato della sovrapposizione di tre fenomeni - crisi ambientale, crisi fiscale dello Stato e, in ultimo, la crisi migratoria - differenti ma, allo stesso tempo dipendenti, puntando ad un'inversione dello sguardo dal centro alla periferia. Tali fenomeni e alcuni episodi politici – come, ad esempio, le elezioni di Donald Trump, la Brexit e in ultimo la vittoria del Movimento 5 Stelle – oltre ad aver favorito l'ascesa di governi populistici, hanno innescato cambiamenti di portata globale. Da parte loro, le aree interne reagiscono a questi mutamenti manifestando la propria sofferenza in una domanda di protezione sociale.

Tuttavia, le aree ai margini sono anche luoghi dell'innovazione – basti pensare alle cooperative di comunità – poiché indirizzano i modi di fare del territorio locale verso l'emancipazione. Secondo Paolo Virno, il posizionamento geografico delle aree in questione permette loro di vedere al meglio le tre crisi, e ogni altro mutamento, in modo elementare e nitido. Per questo motivo, le aree al margine assumono una nuova centralità rispetto ai grandi agglomerati urbani, ponendosi come portatori di nuove proposte e innovativi paradigmi di crescita.

In ultima istanza, occorre ribadire che, ora più che mai, sono necessarie grandi politiche promosse da grandi visioni, in modo da uniformare “in un'ottica di coesione” le varie realtà nazionali; questo diventa possibile, partendo proprio dai margini, in quanto costituiscono sconosciute opportunità di coesione, di eguaglianza e di welfare.

Capitolo I

Analisi e dinamiche del “Mezzogiorno”

1. Rappresentazione dualistica Nord/Sud. L'altro pezzo di mondo.

- Alan: Ehi! Come fai a sapere che quello è il Nord?
- Charlie: Beh, è l'opposto del Sud, no?¹

Da questo breve dialogo tra Alan e Charlie, tratto dal celebre film “Chi trova un amico, trova un tesoro” di Bud Spencer e Terence Hill, emerge una divisione strutturale tra le due parti del bel Paese, il Nord da una parte, e il Sud dall'altra; in altre parole, prende forma quello che è la percezione comune del Mezzogiorno, vale a dire un' espressione generale sintetizzabile nella parola dualismo, la quale caratterizzerà – come vedremo – una delle questioni più discusse e più studiate dalla fine del XIX secolo sino ai giorni nostri, ossia la “questione meridionale.

In particolare, il concetto di dualismo fu lanciato per la prima volta da uno dei più celebri meridionalisti: Giustino Fortunato, grazie al quale viene fissato uno dei più sedimentati duraturi luoghi mentali che caratterizza l'identità nazionale italiana. Ciò che lo stesso Giustino celebra, è l'inizio di quella che diventerà una vera e propria questione nazionale, ossia del dualismo meridionalista, il quale con numerose varianti e diverse sfaccettature giunge ai giorni nostri. In tal senso, il dualismo meridionalista si fonda sull'assunto di una disparità, nonché di una differenza strutturale delle due metà che costituiscono il bel Paese (Nord e Sud), e sul bisogno di uno sforzo politico di riequilibrio e di riunificazione, cioè la necessità, per dirla nelle parole di Giustino Fortunato, di «rappacciarle». In altre parole, vi è

¹<https://www.frasic celebri.it/argomento/sud/>

un'esortazione al riassetto del divario, e questo può avvenire solo grazie all'intervento dello Stato.

Inevitabilmente, questa impostazione dualistica conduce verso due varianti che in parte sono antitetiche: da una parte vi è il cosiddetto dualismo riparazionista, al quale hanno aderito coloro che sostenevano che la vera causa dell'arretratezza meridionale era da rintracciare nel processo di unificazione nazionale (Cersosimo, Donzelli 2000, pp.14-17). Tutto ciò, è possibile comprenderlo nelle parole del noto meridionalista Francesco Saverio Nitti:

Per cause molteplici (unione di debiti, vendita dei beni pubblici, privilegi a società commerciali, emissioni di rendita) la ricchezza del Mezzogiorno, che poteva essere il nucleo della sua trasformazione economica, è trasmigrata subito al Nord. Le imposte gravi e la concentrazione delle spese dello Stato fuori dell'Italia meridionale, hanno continuato l'opera di male. Non vi era cosa alcuna, tranne le imposte, in cui il Mezzogiorno non venga ultimo. Al momento dell'unione l'Italia meridionale aveva tutti gli elementi per trasformarsi. Possedeva un grande demanio, una grande ricchezza monetaria, un credito pubblico solidissimo. Ciò che le mancava era ogni educazione politica (Nitti 1900, pp.8-9).

Sembra proprio che, per Nitti, la peculiarità che distingue il meridione dal settentrione, sia la mancanza di educazione politica. Una simile impostazione riparazionista è possibile dedurla anche dal breve passo di una lettera scritta da Giustino Fortunato, e inviata il 2 settembre 1899 a Pasquale Villari:

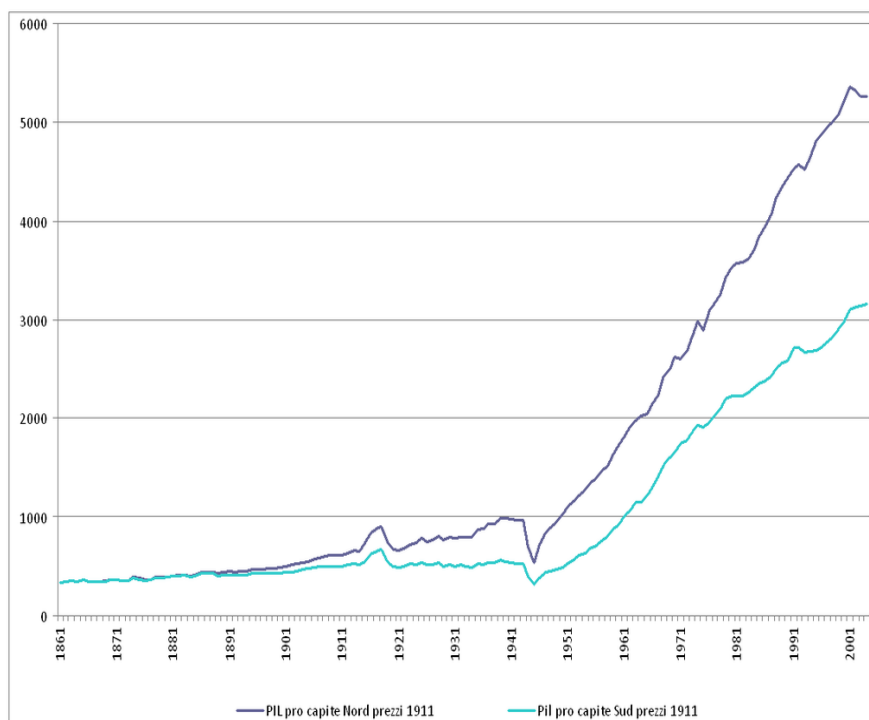
L'unità d'Italia è stata e sarà – ne ho fede invitta – la nostra redenzione morale. Ma è stata, purtroppo, la nostra rovina economica. Noi eravamo, il 1860, in floridissime condizioni per un risveglio economico, sano e profittevole. L'unità ci ha perduti. E come se questo non bastasse, è provato, contrariamente all'opinione di tutti, che lo Stato italiano profonde i suoi benefici finanziari nelle province settentrionali in misura ben maggiore che nelle meridionali (Ruscello, 2016, p.47).

Sembra, dunque, che per Giustino Fortunato la causa di ogni male del meridione sia proprio l'Unità d'Italia.

Ne consegue che l'impostazione riparazionista vede il processo di unificazione come un'occasione, o per meglio dire, un'opportunità per gli attori politici settentrionali di cogliere dei vantaggi a proprio favore,

sfruttando non solo le differenze territoriali e sociali, ma anche quella debolezza politica che attanagliava la società meridionale, costituendone di fatto gli arbori tra Nord e Sud (Cersosimo, Donzelli 2000, pp.17-18). Inoltre, affinché si comprenda al meglio quanto detto da Francesco Nitti e da Giustino Fortunato, è utile prendere in considerazione una approfondita ricerca condotta nel 2011, in occasione del 150esimo anno dell'unità d'Italia, da parte di Vittorio Daniele e Paolo Malanima, da cui si possono estrarre alcuni dati, i quali descrivono, in generale, il progresso economico italiano e il divario esistente tra Nord e Sud a partire dal 1861 sino a giorni nostri (cfr. figura 1.1).

Figura 1.1– *L'andamento economico del meridione e settentrione.*



Fonte: Dati elaborati da Daniele & Malanima. <https://marateaclub.com/dopo-lunita-ditalia-il-sud-si-e-aricchito-o-impovertito/>

Nella fattispecie, il grafico sopra rappresentato, mostra l'andamento della crescita del meridione (rappresentata dalla linea celeste) e del settentrione (rappresentata dalla linea viola) – in termini di PIL pro capite – a partire dal 1861. Come di facile intuizione, dal grafico, emerge che in ambedue i casi vi è una crescita nel lungo periodo; a sorprendere è l'entità che è molto

diversa. Il PIL pro capite settentrionale registra un aumento di ben sedici volte (16%) rispetto a quello del meridione, che lo fa di 10 volte (10%). Ne discende un paradosso: il Sud – Italia si è sviluppato in sé stesso, ma questo ha portato un aumento del divario a favore del Nord (Luongo L. 2020).

Sull'altro versante vi è il dualismo capovolto, vale a dire il dualismo nordista. Questa seconda variante di dualismo costituisce un paradosso solo apparente: dal momento che il pensiero dualistico nasce per reclamare l'arretratezza meridionale, nel contempo diventa il fondamento per un'argomentazione opposta, cioè lo sviluppo del settentrione, finendo così, per consolidare quel divario esistente tra le due parti del Paese. Quanto detto viene ribadito da Luciano Cafagna, il quale parte dall'assunto che nell'Italia risorgimentale si sono venuti a consolidare due modelli di società, rispondenti a due logiche completamente differenti in cui – specie nel periodo antecedente all'unificazione – il progresso delle moderne economie industriali si concentra nella parte meridionale. Con l'unificazione d'Italia vi è un capovolgimento della situazione, dovuto al fatto che viene a svilupparsi una diversa azione politica, capace di condizionare l'andamento economico nelle due parti dell'Italia. Ne discende, dunque, che il progresso economico nel periodo post-unitario, al Nord è guidato dall'azione degli imprenditori privati, mentre al Sud dall'azione dello stato; in altre parole, si ha un settentrione antistatalista, antiburocratico, e un meridione assistenzialista e burocratico.

Pertanto, questa concezione capovolta, ma paradossale, finisce per confermare quella che è la tesi della diversità territoriale, contribuendo ad allargare sempre più il divario tra le due, già citate, parti del bel Paese.

Seguendo il postulato duale per un attimo, sorge una domanda: è credibile oggi decifrare la realtà italiana in chiave di dualistica?

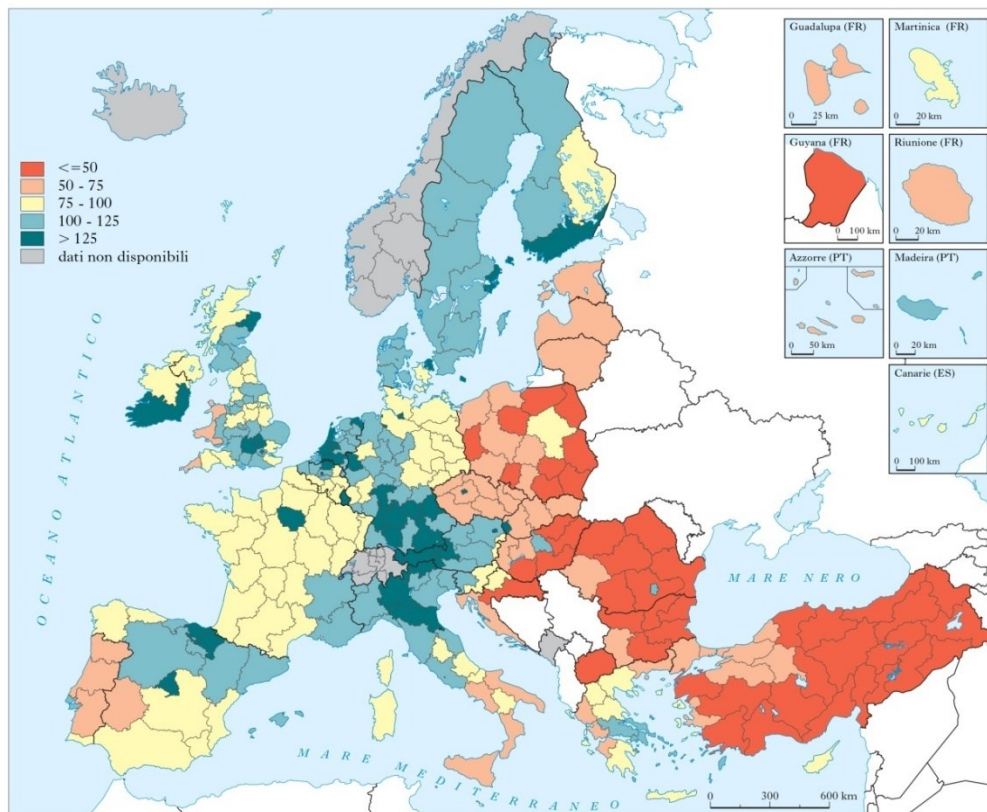
A questo proposito, "Meridiana", la rivista quadriennale dell'Istituto Meridionale di Storia e Scienze sociali – IMES – spiega, oggi, che lo

schema dualistico non può essere dato per scontato, come è stato fatto in precedenza. Questo risulta essere vero, in primo luogo perché le originali modalità di sviluppo economico tra Nord e Sud, si combinano all'interno di una società in cui il pensiero dominante non risulta essere più il divario territoriale; in questo senso pensiamo agli stili di vita, ma anche ai processi di socializzazione. Oramai, la mobilità non è più a senso unico, ma va a disegnare un insieme disordinato di direzioni. È anche vero, tuttavia, che lo stesso approccio dualistico trascura due dimensioni importanti caratterizzanti lo sviluppo italiano nel Novecento: per un verso, viene trascurato il progresso socio-economico delle regioni più arretrate; per l'altro verso, lo stesso trascura il graduale processo integrato di sviluppo strutturale in un'unica concezione nazionale, contraddistinta da forme di specializzazione territoriale e da sperequazioni interne, ma pur sempre iscritta in un'unica logica nazionale.

Un ultimo aspetto da esaminare è relativo alle diverse velocità con cui viaggiano il Nord e il Sud. Questo porta ad esaminare alcune domande da coloro che fanno parte della rivista Meridiana. In primo luogo: è diverso il Mezzogiorno? In secondo luogo: è un tutto il Mezzogiorno? È cioè un mondo, un altro pezzo di mondo, un mondo a sé, contrapposto al resto? E ancora, cosa più importante: non è cresciuto bene? È sotto-sviluppato ed è per questo rimasto indietro?

Il punto di partenza per rispondere alla prima domanda, è chiederci perché proprio il settentrione si è sviluppato maggiormente, rispetto al meridione. Per comprendere ciò occorre concentrare l'attenzione sulla figura 1.2, in cui è possibile osservare e mettere in evidenza che nel continente europeo hanno avuto luogo diverse questioni meridionali.

Figura 1.2– *Il PIL Pro capite nelle regioni europee.*



Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/le-regioni-italiane-nella-geografia-economica-europea_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/

Dalla presente cartina emerge che la prosperità economica è principalmente concentrata nelle regioni nord-europee, nelle regioni della Spagna settentrionale e nelle regioni dell'Italia centro-settentrionali (Zone colorate in giallo, celeste e verde acqua), in cui il Pil pro capite registrato, è compreso nell'intervallo tra 75 e 125 punti. Ne discende, che uno dei principali fattori che ha contribuito allo sviluppo delle regioni dell'Italia settentrionale, risiede proprio nella posizione geografica: nello specifico, la vicinanza con le regioni diventate le più prospere d'Europa. Oltre alla posizione strategica, un altro fattore fondamentale, che ha contribuito alla crescita settentrionale è da rintracciare nelle innovazioni della seconda rivoluzione industriale, le quali, tra il 1850 ed il 1914, cambiarono la vita del continente europeo.

Tuttavia, le innovazioni non ebbero lo stesso impatto dappertutto, in quanto in alcuni Paesi furono più significative rispetto ad altri. In questo senso, nonostante nel Mezzogiorno in quel periodo si assiste allo sviluppo

di alcuni cantieri come l'Armostrong di Pozzuoli, e i cantieri navali di Taranto e Palermo – capaci di espandere la cultura industriale meridionale – l'ambiziosa volontà di crescita dell'imprenditore del Nord, determinò il decisivo decollo settentrionale. Altresì, da questa lunga ricerca operata dagli stessi studiosi, Daniele e Malanima, emergono altri elementi di natura strutturale – risalenti al periodo preunitario -: si pensi per esempio ai 128 km di ferrovie meridionali, rispetto ai 2000 km settentrionali, o allo spaventoso tasso di analfabetismo pari al 91% nelle regioni del Sud, rispetto al 59% del Nord (Luongo, 2015).

Altri, e tanti altri fattori che caratterizzano la crescita e il declino dell'altro pezzo del mondo, verranno esaminati e approfonditi nei paragrafi seguenti.

2. Le peculiarità del Mezzogiorno

La rivista "Meridiana" nel 1993, parlando di "*Questione settentrionale*"², sottolineò come l'Italia sembrasse essere caratterizzata da uno sviluppo diseguale: mentre al Centro-Nord migliorava la struttura sociale, l'economia si globalizzava, e mutava il sistema politico, al Sud non avveniva niente di tutto questo – probabilmente per una scarsa fiducia nelle proprie potenzialità. Quanto detto mette in luce un elemento che caratterizza – come vedremo – l'intera questione meridionale, e che si può riassumere in una sola parola: aumento del divario. Nella questione meridionale, tale concetto, viene ulteriormente enfatizzato, aumentando la contrapposizione tra la parte debole e la parte forte. In questi termini, l'obiettivo per il risanamento della frattura Nord/Sud, non è quello di eliminare tutte le differenze, bensì quello di investire su delle politiche di sviluppo territoriale.

Da dove nasce la questione meridionale?

²«Meridiana, rivista di storia e scienze sociali», "*Questione settentrionale*", 1993, n.16 Roma, Donzelli.

Nonostante, si sia richiamato – nel paragrafo precedente – il paradosso del dualismo capovolto, o nel gergo comune, nordista, rimane impresso nella visione comune, un pensiero negativo nei confronti della società meridionale: ossia l'idea di Mezzogiorno come un grande problema. Questa idea tende a identificarsi nella collettività come la questione meridionale. Nella fattispecie, l'opinione pubblica con la questione meridionale intende descrivere, esemplificare tutti gli aspetti negativi che caratterizzano la realtà del sud. Pertanto, quello che si vuole fare in questo paragrafo, è analizzare le sue peculiarità. Principalmente, verranno approfondite:

- Lo stock infrastrutturale.
- La disoccupazione.
- La civiness.

2.1. La dotazione infrastrutturale

Sebbene ci sia stato, quasi un secolo fa, il c.d. periodo di intervento straordinario, destinato ad aumentare la dotazione infrastrutturale, la realtà del sud patisce, tuttora, un sottosviluppo infrastrutturale ed è per questo considerata la diseconomia sovrana dell'Italia. Ciò rappresenta da una parte un ostacolo per la crescita industriale, dall'altro un ostacolo per lo sviluppo endogeno, nonché per la modernizzazione civile. Ma questo diviene ancora più evidente, in quanto dopo il secondo conflitto mondiale, alla costruzione di opere pubbliche, non sempre è seguita un'espansione del territorio locale, nel senso che, l'aumento del capitale fisso non è stato sempre sufficiente a porre fine a quei circoli viziosi che caratterizzano il ritardo meridionale.

Tuttavia, oggi, non basta solo la quantità e la disponibilità delle infrastrutture a definire lo sviluppo di un territorio, bensì per essere etichettato come territorio sviluppato vi deve essere un ulteriore elemento, ossia l'interconnessione tra le infrastrutture: nello specifico, a differenza del passato – in cui una singola opera pubblica era determinante per la

crescita di un paese – con il processo della globalizzazione, il paese diventa competitivo mediante un insieme di prerequisiti (sociali, economici e infrastrutturali) ben più complessi, mentre la singola opera pubblica se non viene inclusa all'interno di un contesto più articolato, non rappresenta più un vantaggio competitivo per lo stesso territorio. Tutto ciò può essere riassunto nella teoria del *linkage*, la quale si basa sull'assunto di una reciprocità/adattamento tra infrastruttura e sviluppo, cioè nel mentre che una regione progredisce, le infrastrutture tendono ad adattarsi alla nuova domanda. Ne discende che, se vengono emanate politiche infrastrutturali che accelerano, e quindi anticipano la domanda, questo implica una crescita dei costi pubblici anziché incentivare il progresso. Ed è proprio quello che è accaduto con i fondi della cassa del Mezzogiorno, in cui la costruzione delle opere pubbliche era del tutto indipendente dalla domanda, comportando un aumento di gestione dei costi delle infrastrutture realizzate.

In generale, considerando la prospettiva sovranazionale, l'Italia possiede una disponibilità infrastrutturale produttiva- in termini di acqua, comunicazioni, energia ecc. – inferiore di quasi il 10% rispetto alla media europea, segnalando un deficit per quanto concerne gli ambiti delle comunicazioni e dell'energia con Paesi, quali Francia e Germania, però allo stesso tempo risulta essere più avanzata rispetto ad alcuni paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna e Portogallo). È bene chiarire che il deficit italiano è attribuibile principalmente alle seguenti regioni del Mezzogiorno: Calabria, Basilicata, Molise e Puglia, le quali possiedono una dotazione infrastrutturale inferiore al 50% contro la media europea. Sembra proprio che, il Mezzogiorno risulti essere la parte sottosviluppata non solo dell'Italia, ma anche rispetto ai Paesi europei.

La situazione non sembra cambiare di molto per quel che riguarda le infrastrutture sociali, intesi gli edifici di socializzazione primaria e secondaria, teatri, campi sportivi, musei e cinema. In questo caso, le stime

indicano un deficit meridionale di circa il 30%, rispetto alla parte settentrionale, e di circa il 15% rispetto alla media nazionale.

In conclusione, segnali rincuoranti, arrivano agli inizi del XXI secolo, anni in cui si registrano dei valori che, seppur inferiori rispetto alla parte centro-settentrionale, assottigliano quel divario: nello specifico gli stock infrastrutturali del meridione, hanno raggiunto livelli più accettabili per la crescita economica locale.

2.2. La disoccupazione

Una seconda caratteristica, o peculiarità della realtà meridionale, consiste nella particolarità del mercato del lavoro, il quale soffre di un tasso di disoccupazione molto elevato rispetto al resto dell'Italia e addirittura d'Europa. Nel caso di specie, salvo le quattro province dell'Abruzzo e la provincia di Benevento, che, come vedremo, si mantengono ai livelli del centro, le altre province meridionali registrano un tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale. Osservando i dati forniti dall'associazione per lo sviluppo dell'Industria nel mezzogiorno – SVIMEZ³ – nel 1995, la media del tasso di disoccupazione stimata nella parte Centro-settentrionale dell'Italia era dell'8,3%, mentre nel meridione veniva calcolata intorno al 21,7%, con punte del 26,2% in Campania e del 23,6% in Calabria, seguiti poi dal 23% in Sicilia, 22,2% in Sardegna, 18,8% Basilicata, 17,5% Puglia, 17,2% Molise, il 10,1% in Abruzzo. Altresì, bisogna segnalare che la stragrande maggioranza dei cittadini del Mezzogiorno, dimorava in quelle province il cui tasso di disoccupazione era superiore al 20%, mentre solo una piccola percentuale (5%) soggiornava in quelle province il cui tasso di disoccupazione si registrava al di sotto del 10%.

³ E un'Associazione privata, senza fini di lucro, istituita il 2 dicembre del 1946, che ha per statuto lo scopo di promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con una visione unitaria, lo studio delle condizioni economiche del Mezzogiorno, al fine di proporre concreti programmi di azione. Per ulteriori approfondimenti: <http://inx.svimez.info/svimez/conosci-la-svimez/>

Un aspetto strettamente correlato al mercato del lavoro è il fenomeno migratorio che ha caratterizzato la storia dell'Italia, specie il sud, il quale verrà brevemente accennato in questo paragrafo e successivamente, verrà trattato in modo più esaustivo nel secondo capitolo. Per il momento è possibile dire che lo stesso fenomeno, a partire dall'Unità d'Italia (1861), è andato progressivamente ad aumentare: riguardo a ciò, l'Istituto nazionale di statistica, in un'indagine pubblicata nel 1995, ha rivelato che il 27% delle persone residenti nel Mezzogiorno che sono disoccupati, dichiarano di essere pronti a lavorare altrove, in Italia o all'estero, rispetto al 24% del 1992; mentre il 12% dei disoccupati settentrionali sarebbero disponibili ad emigrare all'estero. Ne consegue, che dal 1992 al 1995 il fenomeno migratorio meridionale è diventato più complesso rispetto ai periodi precedenti.

A livello europeo, l'Italia risulta essere – secondo l'OCSE⁴ - nel 1995, la nazione europea che presenta il 43,7% dei disoccupati giovani che abitano ancora in famiglia, rispetto al 37,4% della Grecia, 32,2% Spagna, 31,5% Portogallo, 20,7% Regno Unito, 18% Olanda, 17% Francia, 15,7% Belgio, 7,3% Germania, 3,9% Danimarca. Sulla base di ciò, possiamo dire che la maggior parte delle famiglie meridionali sia costituita largamente da disoccupati.

2.3. La *Civiness*

Il ciclo delle peculiarità meridionali si chiude con la c.d. *civiness*, ossia il senso civico. Gli studiosi sono d'accordo nell'affermare che gli abitanti del

⁴ L'OCSE è stata istituita il 14 dicembre 1960 con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'OCSE ha sostituito l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE), creata nel 1948 per amministrare il cosiddetto "Piano Marshall" per la ricostruzione postbellica dell'economia europea. L'OCSE ha sede ufficiale a Parigi e oggi conta 36 paesi europei e non: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria. Per ulteriori approfondimenti: <https://www.agenziacoesione.gov.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/anticorruzione/ocse-organizzazione-per-la-cooperazione-e-lo-sviluppo-economico/>

sud presenterebbero una peculiarità comune, vale a dire una mancanza di rispetto per le regole del senso comune. La parola *civiness* viene adoperata per la prima volta dal politologo statunitense Robert Putman (*Tradizioni civiche delle regioni italiane*, 1994), per sintetizzare tutti gli aspetti negativi che caratterizzano la realtà meridionale. Questa, per Putman, consiste proprio in un apprendimento sbagliato delle regole del senso comune. In verità, questa peculiarità meridionale discenderebbe storicamente dall'età medievale, durante il regno di Federico II, il quale creò un sistema in cui la prosperità era basata su principi di assolutismo tecnocratico e feudale; ne discende, che il meridionale avrebbe ereditato un atteggiamento sociale non cooperativo. Questo porta come conseguenza a quello che Edward C. Banfield, nel suo libro "*The Moral Basis of a Backward Society*" (1958), definisce familismo amorale, ossia l'incapacità della persona di comprendere gli atteggiamenti che non vengono riprodotti all'esterno della sua sfera familiare; questo portò alla conclusione che la principale causa dell'arretratezza del Mezzogiorno fosse il familismo amorale. Diversamente, nel settentrione, vi era una mentalità più improntata nel rispetto verso l'altro, nell'aiuto reciproco, e quindi nella fiducia verso il prossimo.

Sulla base di quanto detto sino ad ora, è possibile invertire in qualche modo la tendenza nel Mezzogiorno? A riguardo, uno studio portato avanti dall'IMES nel 1995, evidenzia un aumento dell'associativismo culturale nel meridione, segnale evidente di un progressivo superamento del familismo amorale, e di una conquista di spirito pubblico, in cui si è consolidata una maggiore fiducia nei confronti delle istituzioni comunali (Cersosimo, Donzelli, 2020, pp.51-88)

3. Lo sviluppo e il declino del Meridione

In generale, quando si osserva l'Italia sulla cartina geografica e focalizza l'attenzione sulle regioni del Mezzogiorno, in primo luogo, l'impatto che la persona avrà è quello di vedere il meridione come un insieme di territori distanti gli uni dagli altri, come se non esistesse un centro. Con questo si

vuole dire che l'idea comune che spicca quando si parla del Mezzogiorno, è di una lontananza, nonché di una marginalità spaziale dal centro, o dal polo, inteso come luogo fornitore di diritti di cittadinanza (scuole, ospedali, ferrovie ecc.). Il tema della perifericità si associa, dunque, all'idea di lentezza, ritardo e arretratezza.

L'idea stereotipata del Mezzogiorno fin qui affrontata, risalirebbe al periodo successivo all'unificazione dell'Italia, in quanto nel corso della storia, il Mezzogiorno ha assunto una sua centralità nel mediterraneo, anzitutto perché fu teatro e punto fondamentale per i più importanti imperi esistiti, ma anche scenario di scontri tra le più grandi religioni.

Pertanto, in questo paragrafo si cercherà di descrivere quelle che furono le fasi della vita del meridione: in termini di nascita, a partire dal modello greco e romano; in termini di sviluppo, a partire dal periodo post-unitario con la nascita di alcuni poli nevralgici, quali fra tutti la città di Napoli, e la nascita dei primi distretti industriali, grazie anche al contributo di quel periodo che ha caratterizzato gli anni 50 fino agli anni 70 del 900 con la nota Cassa del Mezzogiorno, e che ha inevitabilmente influenzato il contesto dei giorni nostri; e infine si analizzerà, il declino del meridione, nonché il periodo successivo all'intervento straordinario, focalizzando maggiormente l'attenzione sull'eredità lasciata dalla cassa del Mezzogiorno, e successivamente si approfondirà lo strumento dei Patti territoriali, considerato una rivoluzione per lo sviluppo locale. Tutti elementi che fanno intuire la perifericità odierna meridionale.

3.1. L'eredità del modello greco e romano.

Il Mezzogiorno, orograficamente parlando è una terra prospera di risorse, di identità e di culture, ma anche di dialetti. Lo stesso, non si può dire della viabilità, la quale risulta essere altamente deficitaria.

Sulla scorta di quanto asserito, sorge spontanea una domanda: da dove deriva tutto questo?

Dunque, partiamo dagli arbori. Il corso della storia della viabilità meridionale è connotato dalla coesistenza e dall'avvicinarsi di due prospettive, di due veri e propri modelli: il modello greco e il modello romano.

Per quel che concerne il primo modello, questo si basa sulle antiche poleis magno-greche. In una prima fase, il territorio del Mezzogiorno, è stato strutturato a partire dal mare, e quindi vicino alle zone che su di esso affacciavano. Ciascuna delle zone, per un verso era alla ricerca di un rapporto equilibrato sia con la madrepatria e sia con le zone limitrofe, per l'altro le stesse erano alla ricerca, verso le zone più interne, di partner commerciali e di materie prime. Ne è conseguito, che la prosperità delle zone interne è stata la forza e il guadagno delle città e dei porti del meridione. In altri termini, le città-stato greche si configurano come un primo embrione per la strutturazione del territorio, nonché per la vita civile. Di conseguenza, secondo Carlo Cattaneo, la città prima ancora che paradigma ideale della storia italiana, è stato il modello ideale della storia meridionale.

Tuttavia le aree interne, è vero che erano molto ricche, però con la precarietà delle strade, veniva loro difficile mettersi in contatto con le aree situate sul mare, a differenza delle zone marittime: a riguardo, si pensi ad agglomerati urbani, quali Napoli e Palermo, che con i loro porti riuscivano a commercializzare con città relativamente distanti, e con luoghi extra-europei, raggiungibili esclusivamente via mare; mentre non si può dire la medesima cosa per le aree interne, le quali viste le condizioni precarie furono penalizzate da rapporti con le zone di mare.

In definitiva, il modello greco può essere tradotto come un paradigma di apertura verso l'esterno, verso il mondo, e nello stesso tempo è importante ribadire che si tratta di un modello che si è diffuso soprattutto in alcune parti, in modo puntiforme, in cui il mare viene inteso come un'opportunità, ossia fonte di guadagno e di scambi.

Il suddetto modello ha rappresentato nel tempo l'aspetto più peculiare dell'insediamento litoraneo del Mezzogiorno, sopravvivendo sino al periodo romano, allorché sono nate nel medesimo luogo altre città con connotati simili a quelle greche, differenziandosi solo nella madrepatria e nei poteri di riferimento.

Diversamente dal paradigma precedente, in cui la viabilità si sviluppò soprattutto nelle zone costiere, nel modello romano – come vedremo – la viabilità si è sviluppata non solo sulle coste ma anche nell'entroterra meridionale. Nella fattispecie, quest'ultimo modello è caratterizzato dall'insediamento dei territori attraverso le forze armate. Questo modus operandi permise loro di estendere il loro dominio militare, dapprima, lungo le coste, e a partire da queste continuarono ad estendersi verso l'interno, alla conquista di nuovi territori. Osservando l'entroterra meridionale, tale modello, combacia con una sola via, ossia la via Appia che come illustrato nella figura.1.3, con le sue strade militari permetteva di attraversare stabilmente, in qualunque stagione, le due sponde dell'Italia, dal Tirreno all'Adriatico, da Roma a Brindisi, quest'ultima considerata la città con il porto più importante dell'Italia, proprio perché partivano le rotte commerciali verso la Grecia e il Medio-Oriente.

Tuttavia, quello della via Appia, è un modello di viabilità che non fece sviluppare l'intero Mezzogiorno, ma solo una parte di esso, questo perché ne esclude una parte decisiva, vale a dire tutta quella parte situata al sud della stessa via Appia.

In tal senso, un tentativo di sviluppo della viabilità della parte trascurata del Mezzogiorno è rappresentato dalla costruzione dell'antica via Popilia (fig.1.4), con l'obiettivo di mettere a raccordo le città di Napoli e Reggio Calabria verso la Sicilia. È bene dire, che la via Popilia non assumerà importanza come la via Appia, questo perché nel momento in cui Napoli si espanse, diventando una delle città più grandi al mondo, questo implicò un suo allargamento nell'entroterra, ma nello stesso tempo problemi di

approvvigionamento, i quali furono risolti attraverso la percorrenza della via Appia.

Fig.1.3 – Via Appia: Roma – Brindisi



fonte:<https://www.orticalab.it/Il-sogno-dell-Appia-Antica-e>

Fig.1.4 - Via Popilia: Capua – Reggio Calabria



Fonte:<https://www.aboutartonline.com/ab-regio-ad-capuam-miles-e-gladiatores-pellegrini-e-templari-in-viaggio-sud-i-duemila-anni-della-via-annia-popilia/tracciatopopilia/>

In conclusione, si può affermare che furono due modelli che sopravvissero a sé stessi, in quanto fin dall'inizio non avevano intenzione di sviluppare la viabilità del Mezzogiorno a rete, bensì di saltarlo, cioè concepirlo come una terra di transito: questo viene spiegato dal fatto che, come si è già detto, le due vie romane (Appia e Popilia), servivano come raccordo con altri paesi e non, con il Mezzogiorno.

3.2. Le vie dello sviluppo meridionale

Allo sviluppo costiero, durante il periodo greco e romano, si contrappone un Mezzogiorno interno rurale caratterizzato da un'arretratezza su tutti i fronti: questo, era sostanzialmente costituito da piccoli paesi, i quali erano spazialmente molto vicini, ma poco cooperativi fra di loro, e per questo isolati a sé stessi. Con l'espansione di alcuni centri urbani – si pensi Napoli – si è assistito ad una vera e propria migrazione verso la città. In mancanza di ogni comunicazione tra i paesi limitrofi, questi furono destinati a sviluppare una certa dipendenza, amministrativa e burocratica, dalla città a cui erano legati. Inevitabilmente, tale dipendenza portò questi territori a non sviluppare una propria identità, una propria dotazione infrastrutturale, rendendoli ancor di più isolati da qualunque innovazione.

Un primo sviluppo del Mezzogiorno si registrò con l'unità d'Italia: con la nascita dello stato unitario ci fu un cambiamento soprattutto nell'ambito infrastrutturale, a partire dalla costruzione delle ferrovie, le quali rappresentarono una salda connessione tra i diversi punti meridionali. In questo modo, si diede una nuova faccia al meridione. Proprio attraverso le ferrovie si diede il via a quella stagione migratoria (di uomini, donne e bambini) meridionale verso il settentrione e in altre parti del mondo.

Ne conseguì che, se la ferrovia si viene a configurare come il più potente mezzo attraverso cui il Mezzogiorno – dopo secoli di isolamento – fu messo a contatto con l'altra parte d'Italia, con il fenomeno migratorio il Mezzogiorno si è aperto al mondo (Cersosimo, Donzelli, 2000, pp. 145-155).

Sebbene il Mezzogiorno, dopo il 1861 si sia aperto all'Italia e al mondo, rimaneva sempre il problema economico: dall'unità d'Italia ci fu una grande concentrazione di politiche rivolte allo sviluppo del Nord, conducendo al collasso del meridione e della sua capitale (Napoli). Nella città napoletana, iniziò un'intensa stagione di scioperi e di migrazione verso l'America. Vista la disastrosa situazione economica, l'allora primo ministro Giuseppe Zanardelli decise di intraprendere un viaggio verso i territori più depressi per capirne le problematiche. Fu questo viaggio che fece comprendere allo stesso Zanardelli – sotto l'impulso di Francesco Saverio Nitti – che si doveva intervenire con una serie di leggi speciali che in qualche modo risollevarono le sorti di quel sud abbandonato a sé stesso.

Da ciò prendono forma nel 1904 la legge speciale n.140 per la Basilicata e la legge speciale n.351 per Napoli, o legge Nitti: la prima istituiva una cassa provinciale di credito agrario per la regione lucana, il cui compito consisteva nell'anticipare attrezzature e altri mezzi per lo sviluppo di cooperative agrarie; la seconda mirava allo sviluppo di nuove industrie mediante un formidabile investimento statale della città di Napoli, la quale doveva diventare il motore portante di tutta l'economia del Mezzogiorno. Altresì, la legge Nitti approvò investimenti per nascita di opere pubbliche, aventi come fine ultimo quello di aumentare la competitività della città di Napoli e di diminuire quel tasso di migrazione verso altre parti d'Italia (Quagliuolo, 2021).

Successivamente, un ulteriore passo per la crescita meridionale fu rappresentato dall'istituzione nel 1933 dell'IRI – Istituto per la Ricostruzione Industriale: questo svolse un ruolo molto importante, in quanto intervenne nel periodo successivo alla prima guerra mondiale, per la crescita economica del Mezzogiorno, per il rafforzamento

dell'infrastruttura autostradale, pubblica e delle telecomunicazioni, e per il sostegno occupazionale⁵.

Leggi speciali da una parte e IRI dall'altra, furono le fondamenta che condussero verso la via dell'intervento straordinario, vale a dire quella politica che diede inizio –a partire dagli anni 50 fino agli anni 70 del 900- alla stagione di una vera e propria rivoluzione/trasformazione del meridione, e che prende il nome di Cassa del Mezzogiorno.

Con la sua creazione, il Mezzogiorno vede aumentarsi la spesa pubblica: questo porta in primo luogo all'ascesa di numerosi cantieri, i quali implicano da una parte un ammodernamento infrastrutturale, dall'altro creano occupazione. Ne conseguì che, furono ammodernate le infrastrutture autostradali, le strade ordinarie e quelle ferroviarie; venne organizzata una prima rete di servizi di cittadinanza ampiamente diffusa in tutto il Paese (Cersosimo, Donzelli, 2000, p.155).

Bisogna segnalare che, alla fine degli anni 60, i fondi emanati dall'Iri e dalla Cassa del Mezzogiorno, condussero l'Italia ad essere la quinta potenza mondiale. Questo spiega perché i due enti statali vengono considerati il Piano Marshall del sud (Spadafora, 2020).

3.3. Distretti industriali e Terza Italia

Certamente, la stagione dell'intervento straordinario al sud ha dato un grande impulso industriale, favorendo la creazione di numerosi distretti industriali.

Ma siamo sicuri che nella realtà meridionale è possibile parlare di distretti industriali? A riguardo è possibile dire che i distretti industriali sono caratteristici di altri contesti, ma non possono essere considerati peculiari della realtà meridionale. Questa visione venne ulteriormente confermata agli inizi degli anni 70 da alcuni studiosi di economia e di sociologia, i quali spiegarono – mediante degli elementi – il motivo del perché l'esperienza

⁵https://www.treccani.it/enciclopedia/iri_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

distrettuale non fosse attecchita al sud. Si tratta di elementi che vanno dai fattori geografici, alla storia territoriale, alla dotazione infrastrutturale, al sistema di governance e al modello di intervento pubblico. L'insieme di questi elementifece sì che l'esperienza distrettuale si concentrasse nel Nord e non nel Mezzogiorno, che al contrario ha conosciuto altri modelli di industrializzazione.

Sulla scorta di questi elementi, verso la metà degli anni 70, si accese un intenso dibattito in merito al fatto di estendere la cultura distrettuale anche nelle regioni meridionali. Da ciò emerse, inoltre, che al Sud il principale ostacolo del progresso industriale fosse l'assenza di una politica capace di stimolare i personaggi politici e l'imprenditoria meridionale verso una maggiore cooperazione e interconnessione, connotati tipici della cultura distrettuale. In altri termini, è la mancanza di uno sviluppo endogeno.

I patti territoriali andarono verso questa direzione, esaltando il ruolo dei *policymakers* locali e favorendola realizzazione di economie esogene. In questo senso, come verrà detto successivamente, lo strumento dei patti territoriali ha avuto l'obiettivo di risanare quel gap esistente, vale a dire ripristinare nel contesto locale meridionale, quelle logiche proprie del paradigma distrettuale.

Arrivati a questo punto, preme dare anzitutto una definizione di distretto industriale. In generale per distretto si intende una rete di relazioni che unisce imprese, organizzazioni istituzionali, lavoratori e saperi locali, con il patrimonio culturale del territorio in cui questi sono inseriti. Ne discende che, il filo rosso relazionale si basa su un aiuto reciproco delle imprese, il che permette sia un'alta specializzazione professionale, sia una gestione più efficiente a livello locale. In altri termini, il distretto industriale è possibile immaginarlo come un grande edificio, all'interno del quale i vari settori sono le singole imprese, e questi per garantire un buon funzionamento dell'edificio cooperano fra di loro (Cersosimo, Donzelli, 2000, pp.190-191).

Storicamente, i distretti industriali si svilupparono principalmente nelle regioni del Nord orientale, in Emilia-Romagna, in Veneto e nel Friuli-Venezia Giulia; in alcune parti del Piemonte e della Lombardia; e infine nel centro Italia – maggiormente nelle regioni adriatiche – (Figura 1.5). Lo sviluppo distrettuale del Nord-est portò Arnaldo Bagnasco, sul finire degli anni 70 del secolo scorso, a definire la “*Terza Italia*”. Nello specifico, Bagnasco, propose un nuovo modello, il quale andava a sostituire quel tradizionale dualismo tra Nord e Sud, rappresentato dalle tre Italie: tra l’economia centrale del nord occidentale (Piemonte e Lombardia) e l’economia marginale caratteristica del Sud, emerge l’economia periferica del centro – nord-est che con le sue piccole e medie imprese ricopre tutta la fascia del Triveneto, le zone appenniniche di Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche. Lo sviluppo della terza Italia negli anni 70 fu dato, in parte dalla trasformazione dell’occupazione agricola in operai, i quali venivano impiegati all’interno della piccola e media impresa specializzata nell’ambito manifatturiero; ne conseguì un aumento della popolazione, la quale portò ad un’impennata del PIL. Tuttavia, lo sviluppo della terza Italia non è attribuibile solo ad un fenomeno economico, ma può essere rintracciabile sulla base di alcuni elementidi natura sociale: all’interno dei medesimi distretti vi era una coesione sociale, nel senso che imprenditori e operai provenivano dalla stessa classe sociale, ossia dalla classe rurale; in questo modo vi era un ambito lavorativo poco conflittuale, in cui i conflitti veniva gestiti con più facilità.

Lo sviluppo distrettuale che fu tanto naturale quanto veloce, nella seconda metà degli anni 90 del secolo scorso subì un forte rallentamento. Le cause di questo rallentamento furono, in particolare, dovute alla caduta del muro di Berlino che accentuò la competizione commerciale internazionale e all’entrata nella moneta unica, vale a dire l’euro, la quale sottopose l’Italia al vincolo del patto di stabilità. Dinanzi a questi eventi le istituzioni politiche italiane non furono in grado di proporre linee di supporto e di indirizzo per la loro crescita; la conseguenza fu un drastico calo di produzione, ed è per questa ragione che alla fine degli anni 90 molti scommettevano sul crollo

inesorabile dei distretti. Come risposta all'imponente calo di produzione le piccole e medie imprese della terza Italia cercarono di reinventarsi sulla base dei prodotti e dei servizi, elevandone il loro valore; migliorandone l'immagine del prodotto e promuovendo percorsi di formazione per i propri dipendenti (Anna Gianvincenzo, 2020).

Fig. 1.5 – Distribuzione dei distretti industriali



Fonte: https://enciclopediaeconomie.fandom.com/it/wiki/Distretto_industriale?file=Distretti-industriali.jpg

Come si evince dalla figura 1.5, nella prima metà del 900, vi era un addensamento di distretti industriali nella parte del Nord-est, mentre il Mezzogiorno era caratterizzato da un'alta concentrazione di piccole imprese disconnesse fra di loro, specializzate nel lavoro artigianale. L'avvento del modello fordista – una particolare forma di produzione basata sulla catena di montaggio – portò ad un cambiamento delle condizioni lavorative, in quanto si chiedeva alle imprese una crescita della profittualità, in termini di rendimento e di specializzazione. Questo implicò la chiusura di molte imprese meridionali, costringendo, allo stesso tempo, masse di lavoratori ad emigrare nelle grandi imprese fordiste del Nord. Sulla base di quanto detto, un'indagine condotta dall'ISTAT ha messo in risalto un drastico calo delle imprese sorte al meridione: si è passato dalle 149 piccole imprese nel 1951 a poco più di 30 nel 1971. La situazione andò sempre più peggiorando e la cartina geografica si fece ulteriormente più bianca: declino che viene confermato in tempi più recenti nell'indagine svolta nel 1997, sempre dallo stesso istituto, nella quale venne evidenziato che, nel 1991, in tutto il Mezzogiorno si rintracciavano solo 15 poli industriali, vale a dire 6 poli in Abruzzo, 4 in Campania, 3 in Puglia e 2 poli in Calabria – specie quella settentrionale; contro i 59 distretti industriali osservati nelle regioni nord-occidentali (di cui 42 distretti in Lombardia), 65 nel settentrione orientale (di cui 34 distretti industriali nella regione Veneto e 24 nell'Emilia-Romagna), e infine 60 distretti nel centro – Italia (di cui 34 nelle Marche e 19 in Toscana). In conclusione, quello che emerse dalle indagini condotte dall'ISTAT fu il fatto che il passaggio al fordismo determinò per le imprese meridionali, ingenti costi economici e sociali non solo nel breve termine, ma maggiormente nel lungo termine (Cersosimo, Donzelli, 2000, pp.187-209).

3.4. *Cassa del Mezzogiorno e il sommerso meridionale*

Il periodo strabiliante della cassa del Mezzogiorno segnò un primo sviluppo infrastrutturale per il meridione e in generale per tutto il Paese. Tuttavia, l'eredità di questo primo periodo non fu per niente positivo: lo

sviluppo di nuovi cantieri non portò altro che un flusso ininterrotto e indiscriminato di cemento riversarsi sul Mezzogiorno, dove furono create delle opere pubbliche del tutto inutili, sia per l'attrattività imprenditoriale esterna, sia per lo stesso sviluppo endogeno, e altre ancora da completare. In tal senso, un esempio di opera pubblica rimasta incompleta è la diga del Melito, situata nel comune di Pentone, in provincia di Catanzaro (figura 1.6). Questa diga, nota come lago azzurro per via delle sue enormi dimensioni, all'origine fu progettata con l'obiettivo di fornire acqua potabile per la maggior parte della popolazione calabrese, generare energia elettrica e costituire una meta turistica. Tuttavia, a distanza di 30 anni dalla sua nascita, molte sono state le promesse dei vari policy maker, ma mai nessuno è riuscito a completarne l'opera; si pensi, che ad oggi per il suo completamento sono stati impiegati il 10% dei fondi destinati. È per questa ragione che è un'eterna incompleta (Parentela).

Fig.1.6 – Diga del Melito.



Fonte:<https://www.corrieredellacalabria.it/2021/02/25/diga-del-melito-capitolo-chiuso-esaro-e-metramo-eterne-incompiute/>

Allo stesso tempo, l'elargizione della spesa pubblica e la conseguente allocazione alimentò il circuito clientelare, nonché il rapporto tra politici e imprenditori, il che diede il via alla stagione delle tangenti, che terminò nei primi anni del XXI secolo con lo storico processo di mani pulite.

Come si evince dal contesto appena descritto, gli anni 70 e 80 furono anni bui per il Mezzogiorno, al punto da portare gli autori Domenico Cersosimo e Carmine Donzelli a parlare di «sommerso meridionale», mettendo in risalto l'insuccesso dei tanti auspicati risultati delle politiche meridionaliste. Più nel dettaglio, ciò che si venne ad interrompere in quegli anni, fu lo sviluppo meridionale (Cersosimo Donzelli, 2000, pp.157-180.).

Gli anni 90 furono caratterizzati da molti eventi innovativi: si chiuse definitivamente nel 1992, la stagione fallimentare dell'intervento straordinario, il quale accentuò il divario tra Nord e Sud; come più volte ricordato, la cassa del Mezzogiorno non si configurava come una soluzione al gap, bensì come un palliativo. Oltre a ciò, un secondo evento determinante per il cambiamento fu la riforma elettorale comunale e il sistema di nomina del presidente della provincia del 1993. Tale evento cambiò il modo di leggere le politiche di sviluppo, nel senso che si passò da una visione settoriale puramente fordista, in cui non venivano prese in considerazione le differenze territoriali, a una visione concentrata sul territorio; in altri termini nasce un nuovo approccio, ossia l'approccio Place-based, il quale verrà affrontato nel terzo capitolo.

È in questo contesto dinamico che verso la metà degli anni 90, sotto l'impulso del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL⁶ - nacquero i c.d. strumenti di programmazione negoziata, quali i patti territoriali e i contratti d'area (Cersosimo, Donzelli, 2000, pp.209-211).

Per quanto riguarda i primi, sono strumenti di politica economica, ossia delle forme di intervento, o per meglio dire di supporto per la crescita dei territori sottosviluppati, e vengono realizzati mediante la concertazione di soggetti pubblici e privati (comuni, province, sindacati, banche, università ecc.), attivi nei contesti locali. Questo spiega perché il patto viene definito territoriale: è territoriale perché concerne lo sviluppo di una specifica area

⁶ Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è un organo che fornisce consulenza alle due camere parlamentari e al Governo per le materie stabilite dalla carta fondamentale. Per maggiori approfondimenti: <https://www.cnel.it/>

obiettivo, cioè uno specifico territorio⁷. Successivamente, con una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile – CIPE⁸ – del 21 marzo 1997, il patto assunse valenza normativa. Ne conseguì che, tra il 1995 e il 2000 al sud si assiste ad una grande quantità di richiesta da parte dei territori, di mezzi e risorse per promuovere lo sviluppo locale.

In sostanza, vennero realizzati diversi tipi di patti territoriali; in particolare, sono stati autorizzati: 12 patti di prima generazione, vale a dire quelli approvati ai sensi della legge n.341/95, nel periodo precedente alla delibera del CIPE. I patti di prima generazione hanno riguardato lo sviluppo delle province di Benevento, Caserta, Enna, Lecce, Palermo, Nuoro e Vibo Valentia. Successivamente, nel 1997 sono stati approvati 24 patti cosiddetti di seconda generazione, i quali sono stati approvati ai sensi della delibera del CIPE n.29/1997, i quali hanno riguardato alcuni territori delle regioni di Basilicata, Abruzzo, Molise, Calabria, Emilia-Romagna, Veneto, Marche, Piemonte, Liguria, Toscana, Sicilia, Sardegna e Campania). Infine, nel 1999 sono stati autorizzati 91 patti territoriali per lo sviluppo di agricoltura, pesca e turismo.

Tuttavia, al contrario di ogni aspettativa, il fenomeno dei patti ha riguardato anche il centro-nord: in questo caso il finanziamento veniva richiesto da quelle zone caratterizzate da una bassa propensione all'investimento (Cersosimo, Donzelli C, 2000, pp.212-217).

In questi termini, gli obiettivi prefissati dal patto territoriale erano: generare capitale sociale locale, e quindi dotazione infrastrutturale; diffondere una cultura della responsabilità tra gli attori locali, ossia stimolare una visione del fare anziché del chiedere, in modo da superare la visione assistenziale, la quale attanagliava – da troppo tempo – la realtà

⁷ https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo_Coesione/programmazionenegoziata/RelazionePattiTerritoriali22-06-2009.pdf

⁸ Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, è l'organo deputato alla definizione delle linee di politica economica e sociale a livello nazionale, comunitario e internazionale. Per ulteriori approfondimenti: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/>

meridionale; maggior controllo sociale, cioè evitare che forme antistataliste – si pensi ad esempio alla criminalità organizzata – potessero impedire lacrescita; e un ultimo obiettivo era incentivare uno sviluppo endogeno, il che implicava la trasposizione di nuove forme di economia all'interno del contesto locale. Sulla base degli obiettivi, viene formulato il documento del patto territoriale, il quale deve includere un progetto di sviluppo con finalità condivise tra le parti in gioco, le attività da realizzare e i tempi da rispettare. Altresì, deve contenere anche un piano finanziario (che specifica le fonti, vale a dire la provenienza dei fondi, e le tempistiche di finanziamento, cioè entro quando devono essere spesi i fondi devoluti), una ripartizione dei compiti tra le parti (pubblico e privato), un soggetto responsabile dotato di personalità giuridica per la gestione dei fondi, e infine devono essere contenute informazioni relative sul territorio.

Per quanto concerne il finanziamento del suddetto patto è composto da risorse pubbliche (le quali l'80% erano destinate alla parte Meridionali, e il 20% alla parte settentrionale) e private. L'oggetto del finanziamento riguardavano progetti imprenditoriali infrastrutturali; mentre per accedere al finanziamento previsto dal patto, si accedeva per il tramite di gare bandite dal Ministero del tesoro e la fase istruttoria veniva condotta da istituti di credito autorizzati dallo stesso ministero (Messina, 2012).

Pertanto, il patto territoriale si è dimostrato un valido strumento, in quanto proponeva di attivare dal basso un processo decisionale c.d. *botton-up*⁹ tra soggetti pubblici e privati.

Accanto ai patti territoriali, un secondo strumento di programmazione negoziata è da rintracciare nel c.d. contratto d'area. Quest'ultimo può

⁹ Processo *botton-up* (dal basso verso l'alto): è un particolare processo decisionale, il quale prende avvio dal basso (sulla base delle aspettative, delle idee, i progetti e le iniziative della popolazione locale, nonché attraverso l'azione di soggetti locali per elaborare progetti riguardanti lo sviluppo di un territorio) e termina nelle istituzioni centrali. Diversamente dal processo *botton-up* è il processo decisionale c.d. *top-down* (dall'alto verso il basso), il quale prende avvio nelle sedi istituzionali e termina con il coinvolgimento degli attori locali. Per ulteriori approfondimenti: <https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1739/EU%20LEADER/chap4.pdf>

essere inteso come un accordo (promosso dalle Rappresentanze sindacali dei lavoratori e dei datori) stipulato tra le amministrazioni locali, le parti sociali e altri soggetti locali (imprese), con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e la crescita occupazionale, nell'ambito turistico e industriale, in quei territori in ritardo con lo sviluppo. Il contratto d'area deve puntualizzare: 1) obiettivi per creare nuove attività imprenditoriali; 2) gli attori firmatari del contratto; 3) le risorse da erogare; 4) gli interventi previsti per lo sviluppo¹⁰.

Sulla base di quanto si è detto, gli strumenti di programmazione negoziatarisultarono essere una rivoluzione degli anni 90, configurandosi come mezzi per risollevarle sorti di quell'altro pezzo di mondo, caduto nel baratro con il periodo dell'intervento straordinario.

Dunque, quello che si evince da questo primo capitolo è l'immagine di un Mezzogiorno che, nonostante abbia attraversato un periodo di crescita, trova difficoltà nel mantenere il passo con il resto dell'Italia, vedendosi diminuire il suo peso economico; in questo senso si osserva, altresì, una difficoltà nell'impiegare forza lavoro, con il conseguente spopolamento del sud verso il nord, e nell'accumulare capitale sociale, in precedenza favorita dalla cassa del Mezzogiorno.

¹⁰<https://www.studiocassone.it/glossario/contratto-darea>

Capitolo II

Un'Italia fatta da Aree interne

1. Il pieno e il vuoto dell'Italia

Larga parte del dibattito scientifico e sociale, dall'unificazione sino al Novecento, si è concentrato su una visione verticale basata su una dicotomia esistente tra un Nord moderno, sviluppato e civile, e contestualmente un Sud consuetudinario, sottosviluppato e amorale. Tale rappresentazione dualistica, è valida anche se prendiamo in considerazione il rapporto città-campagna e pianura-montagna, nonché il rapporto tra centro e periferia, in cui vi è un centro alle prese con lo sviluppo e una periferia generalmente povera.

In questa ottica, nell'ultimo ventennio del nuovo secolo, si è sviluppato un nuovo approccio territoriale dell'Italia di natura orizzontale, il quale consente di esaminare le differenze sussistenti tra i territori. Questo viene confermato dalle molte tesi, le quali sostengono che l'approccio orizzontale vada a fotografare più da vicini le difformità della nostra penisola: per esempio, alcuni studi relativi alla parte orientale e occidentale dell'Italia, dimostrano come le peculiarità di queste due parti siano diverse, infatti ai processi di convergenza economica tra Nord-ovest e Nord-est censiti negli ultimi vent'anni, è seguita una trasformazione a vantaggio della parte orientale rispetto alla parte occidentale sotto il profilo di welfare e sviluppo.

A questo proposito, è stato condotto uno studio che si rifà all'approccio orizzontale, attento a cogliere le diversità territoriali a livello provinciale dei diversi servizi presenti all'interno di un territorio, impiegando l'espressione di luoghi pieni e vuoti. Nello specifico, con la connotazione di luogo pieno, si intende un luogo caratterizzato da una concentrazione di quelli che verranno definiti come diritti di cittadinanza, vale a dire ospedali, scuole,

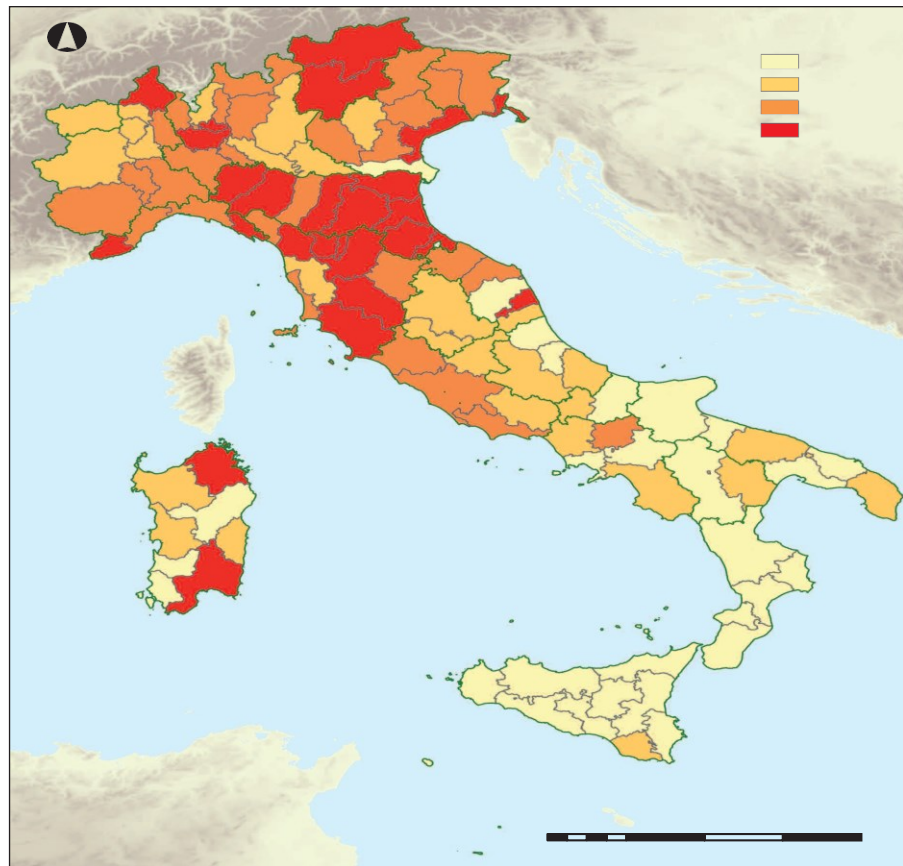
ferrovie; viceversa, la peculiarità di vuoto, è dovuta al fatto che un luogo, per via della sua localizzazione geografica, registra un'assenza dei suddetti servizi. Ovviamente, lo stesso contributo prefigura delle situazioni in cui i luoghi possano collocarsi ad un livello intermedio, configurandosi come luoghi semipieni e semivuoti.

La diversità sopra citata viene misurata sulla base di quattro dimensioni: la demografia; la densità fisica; la dimensione economica e l'aspetto sociale.

1.1. La demografia

La dimensione demografica è relativa alle persone che dimorano nei territori considerati pieni/vuoti e semipieni/semivuoti. A riguardo, secondo l'Istat la maggior parte della popolazione italiana (il 34%) vive nei territori pieni, rispetto ad un 18% che risiede nei territori considerati vuoti. Più nel dettaglio, i dati stimati possono essere compresi prendendo in considerazione la mappa fisica dell'Italia (figura 2.1). Dalla mappa è possibile cogliere che, la stragrande maggioranza dei territori pieni (colore rosso) sono concentrati nella parte settentrionale del paese, i vuoti sono situati nella parte meridionale (colore beige); mentre territori che si collocano nella fascia intermedia, i semipieni (colore arancione) sono distribuiti tra il Nord e lungo la fascia costiera adriatica; per quanto concerne i semivuoti caratterizzano la parte meridionale e insulare del Paese.

Fig. 2.1 – mappa dei luoghi pieni e vuoti dell'Italia demografica



Fonte: <https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/85/Tendenze%20del%20capitalismo%202020-21/Pieni.vuoti.pdf>

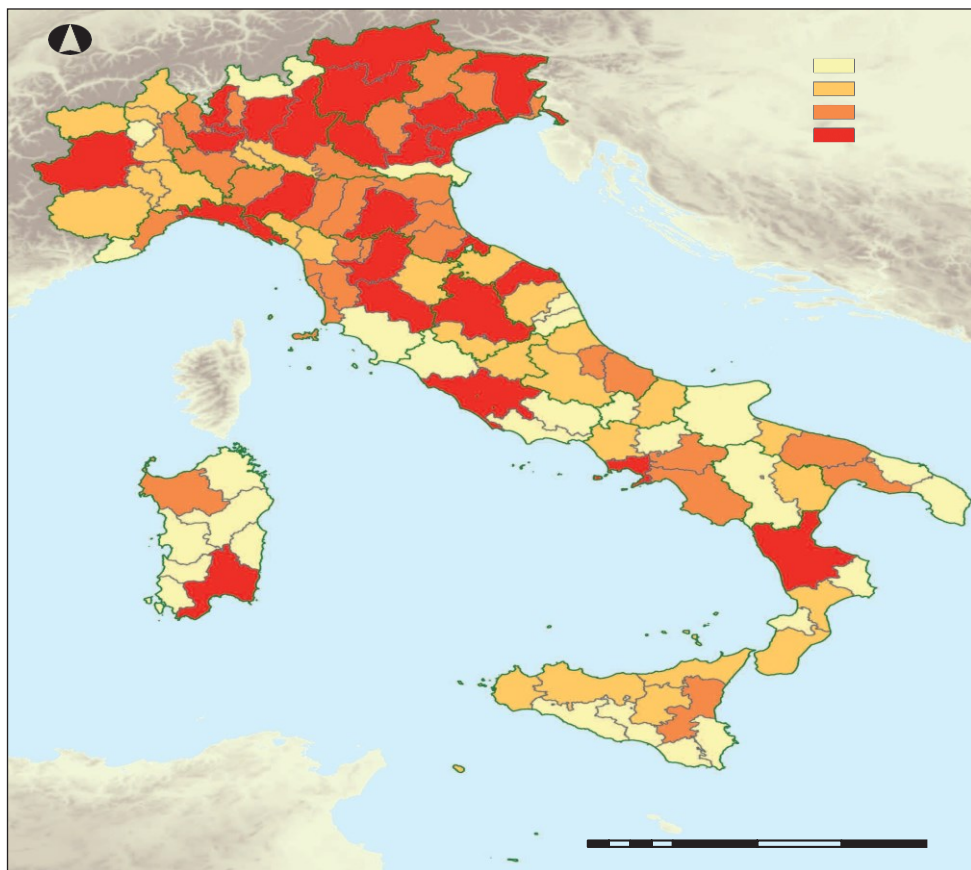
Pertanto, questa rappresentazione spiega da un lato il vuoto centro-meridionale, sempre più alle prese con strutture demografiche fragili e instabili nei confronti delle persone più anziane, dall'altro il pieno delle regioni settentrionali, le quali grazie all'arrivo di nuovi emigrati (stranieri e studenti) hanno collaudato nuove strutture demografiche.

1.2. La densità fisica

La densità fisica concerne con il livello di consumo di suolo, di case non occupate, di sviluppo della rete autostradale, con il grado di dotazione infrastrutturale; tutte variabili che vanno poste in relazione alla popolazione. In questo caso, la raffigurazione dell'Italia dei pieni e dei vuoti è menopolarizzato, sebbene sussistano delle differenze interne: si pensi che, l'area del Nord-est – in termini di incidenza di suolo e trasporto

pubblico – presenta il maggior numero di territori pieni, rispetto all’area nord – occidentale e meridionale. Questa diversità di pieno e di vuoto è determinata in primo luogo dall’eccessivo utilizzo di suolo; infatti, circa un terzo della superficie è occupato da costruzioni e infrastrutture fisiche, e di cittadini che usufruiscono dei mezzi pubblici. In merito al Mezzogiorno, fatta eccezione per la provincia cosentina, e cagliaritana, la struttura infrastrutturale segue logiche di tipo gravitazionale spaziale centro-periferia anziché di integrazione tra territori e poli interprovinciali. Quanto detto viene esemplificato nella figura 2.2

Fig.2.2 – Mappa dei pieni e dei vuoti dell’Italia fisica



Fonte:<https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/85/Tendenze%20del%20capitalismo%202020-21/Pieni.vuoti.pdf>

2.2. La dimensione economica

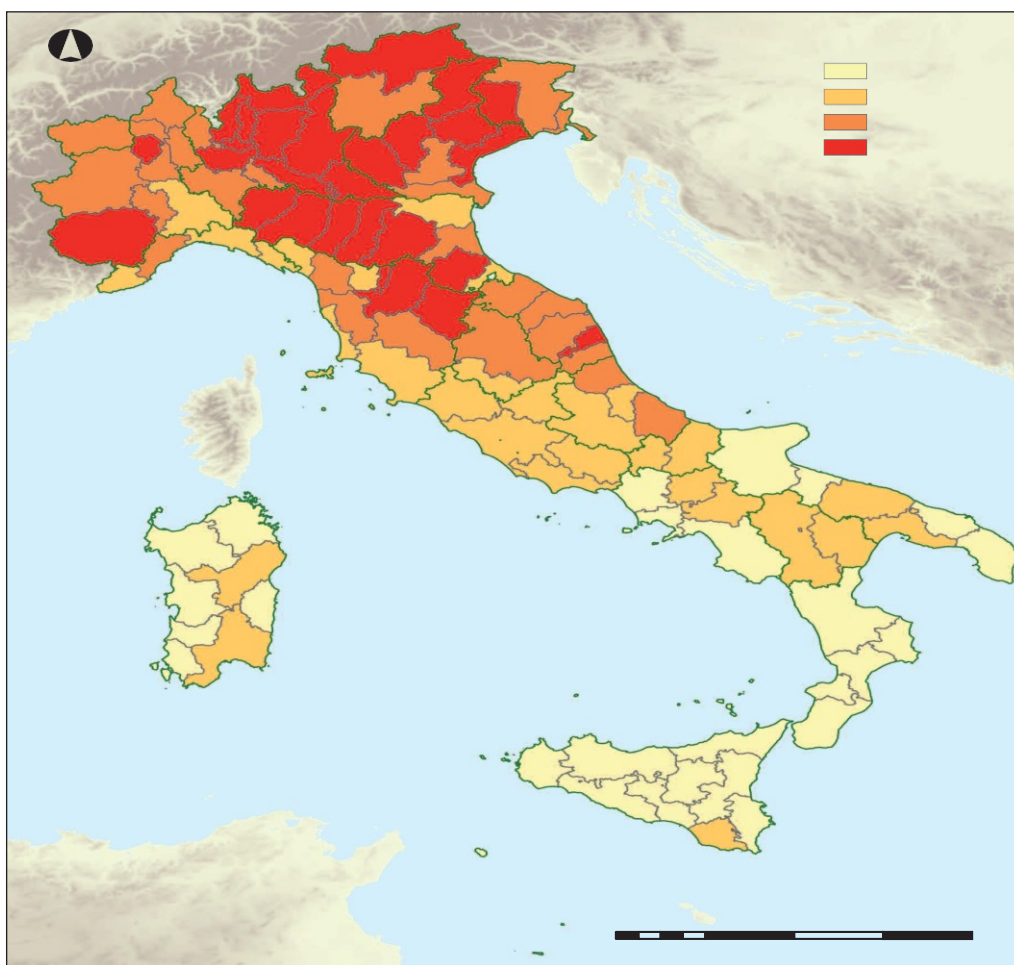
La dimensione economica riflette i grandi mutamenti che hanno accompagnato il progresso della geografia dello sviluppo territoriale dalla

metà dell'Ottocento sino ai nostri giorni. In particolare, in termini di Pil pro capite, per comprendere l'odierna Italia dei pieni e dei vuoti, tale dimensione prende in considerazione una serie di variabili (tasso di occupazione, tasso di disoccupazione giovanile, tasso di inattività e l'incidenza dei giovani che non lavorano né sono in formazione, i c.d. Neet), le quali descrivono la struttura del mercato del lavoro e del tasso di industrializzazione.

Allo stesso tempo, da queste variabili, si evince che parte della popolazione italiana (circa il 30%) dimora in aree piene e semipiene, caratterizzate da un'economia più robusta; mentre, il 25% vive in aree vuote e semivuote aventi un'economia debole. Nello specifico, il tasso di occupazione¹¹ nelle provincie settentrionali piene si registra intorno al 68%, nelle aree semipiene si attesta al 63%. Di contro, nelle aree centro-meridionali dove il tasso di occupazione è nettamente inferiore rispetto a quelle settentrionali, quest'ultimo risulta nelle provincie semivuote al 26%, in quelle vuote scende in media sino al 21%; difatti un giovane su due non riesce a trovare lavoro. Questo si traduce in un minor investimento sia nell'istruzione che nella ricerca di un lavoro, come conferma la percentuale di Neet, che tocca nelle provincie vuote il 36%, rispetto al 15% nelle aree piene. Ne discende un forte divario, in termini di Pil pro capite tra zone piene e vuote: il Pil pro-capite delle provincie settentrionali (specie quelle del Nord-est, come Bolzano, Modena, Treviso e Belluno), che tra l'altro risultano essere le provincie caratterizzate da un'economia abbastanza forte, si attesta in media intorno ai 30.000 euro, mentre nelle provincie vuote (come Crotone, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Palermo, Catania) è stimato intorno ai 16.000 euro (figura 2.3) (De Rossi, 2020, pp.21- 41).

¹¹ Tasso di occupazione è calcolato sulla base delle persone in età lavorativa comprese tra i 15 e i 64 anni di età.

Fig.2.3 – Mappa dei pieni e dei vuoti dell'Italia economica

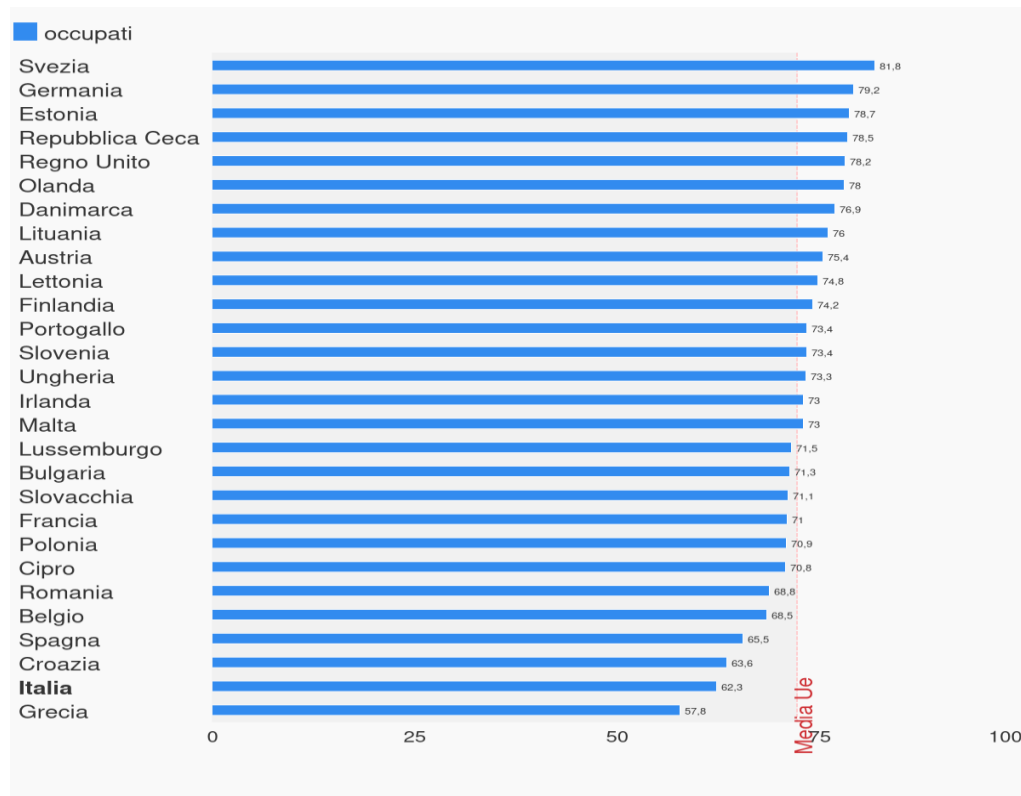


Fonte: <https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/85/Tendenze%20del%20capitalismo%202020-21/Pieni.vuoti.pdf>

Se a livello nazionale, grazie al contributo dell'Istat, emerge una chiara differenza tra Nord e Sud, in ambito europeo, l'Openpolis, sulla base dei dati elaborati dall'Eurostat¹², afferma che in Europa l'Italia nel 2017 si posizionava penultima per tasso di occupazione; davanti a lei solo la Grecia. Nello specifico, come illustrato nella figura 2.4., l'Italia presenta un tasso di occupazione del 58,1%, dato preoccupante e tutt'altro che positivo, in quanto risulta essere sotto la media europea, rispetto alla Svezia che con il suo tasso di occupazione pari all'81,8% conquista il primato europeo, insieme alla Germania (79,2%) ed Estonia (78,7%).

¹² Eurostat: è un istituto statistico fondato nel 1953 a livello europeo. È una direzione generale della Commissione europea avente il compito di raccogliere ed elaborare i dati provenienti dagli Stati membri dell'Unione europea a fini statistici, promuovendo il processo di armonizzazione tra gli Stati stessi.

Fig.2.4–Il tasso di occupazione nei paesi europei



Fonte: Dati elaborati da Openpolis. <https://www.openpolis.it/il-tasso-di-occupazione-nelle-regioni-europee-e-italiane/>

Quindi, esaminare il tasso di occupazione di un paese consente di calcolare con precisione la percentuale di popolazione che sta effettivamente prestando servizio lavorativo.

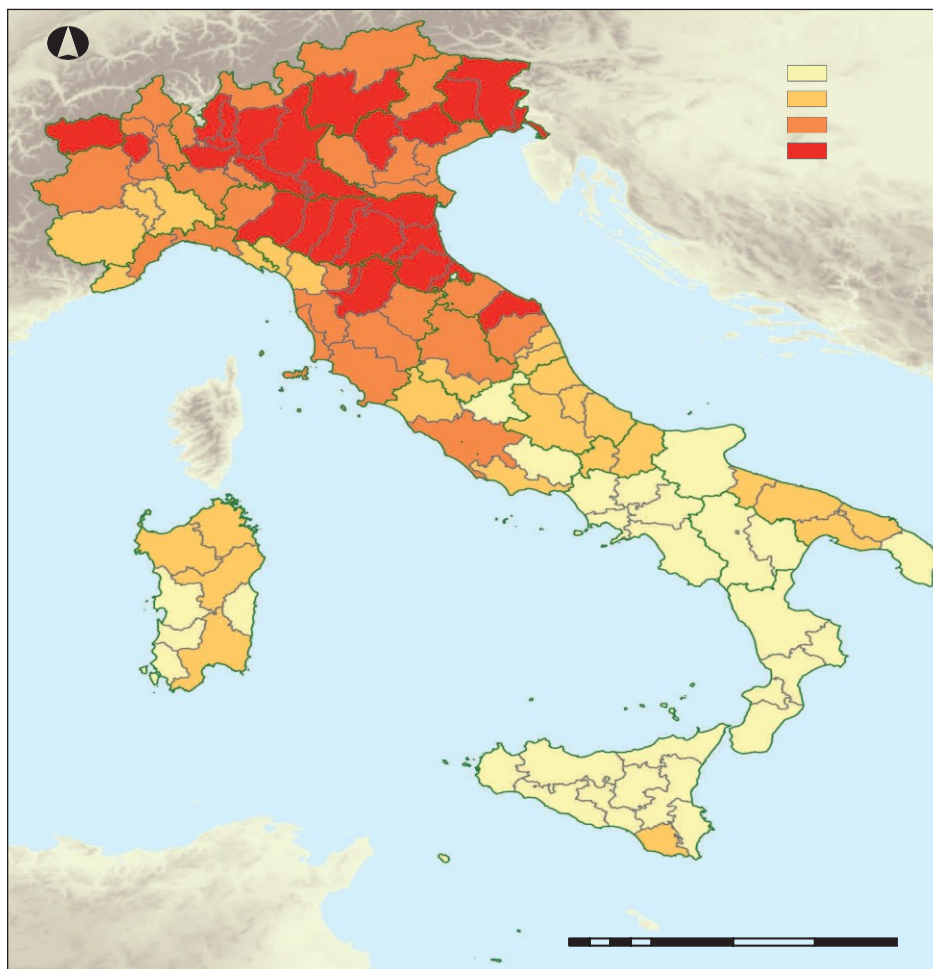
1.3. La dimensione sociale

Quanto all'ultima dimensione, vale a dire quella sociale, questa si rifà alla presenza di servizi fondamentali all'interno di un dato territorio; detto in altre parole, concerne, in particolare, l'elargizione e l'utilizzodi servizi per l'infanzia, la qualità della fornitura del servizio elettrico e la prevenzione sul lavoro.

Considerando i servizi sopra citati, emerge, ancora una volta, una forte disomogeneità tra i territori italiani: 35 milioni di cittadini italiani (circa il 60%) vive in provincie che – dal punto di vista sociale – sono attrezzate, mentre il 15% della popolazione (circa 10 milioni di persone) dimora in

aree che patiscono la carenza di servizi, e infine la restante parte della nazione risiede in provincie altamente deficitarie (figura 2.5).

Fig.2.5 – Mappa dell'Italia sociale dei pieni e dei vuoti



Fonte:<https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/85/Tendenze%20del%20capitalismo%202020-21/Pieni.vuoti.pdf>

Analizzando l'Italia fisica dei pieni e dei vuoti dal punto di vista sociale, ci si rende conto che questa rappresentazione converge con la dimensione economica. Di fatti, se si prende in considerazione l'Italia sotto il profilo dell'istruzione riguardante la prima infanzia, per esempio, risulta che la maggior parte dei comuni facenti parte delle provincie piene, circa il 90%, ha avviato servizi per l'infanzia, contro il 27% dei comuni delle provincie vuote. Ciò, si configura come una chiara disparità di opportunità di socializzazione e di apprendimento per i bambini dai 0 ai 3 anni che nascono nei luoghi vuoti.

Medesimo discorso vale anche per quanto concerne la sicurezza sul lavoro. La tutela sul lavoro risulta essere più efficace nelle zone piene e semipiene, rispetto a quelle vuote; infatti, nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016 la percentuale dei lavoratori morti sul posto di lavoro nelle aree piene e semipiene è stata pari all'1%, contro il 2,4% registrato nelle aree vuote.

In ultima battuta, come illustrato dalla fig. 2.4, si può chiaramente osservare che le province con una certa consistenza di servizi sociali sono situate prevalentemente all'estremo Nord (Gorizia, Trento, Bergamo, Aosta, Brescia), mentre le province situate al Sud (Cosenza, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Crotona, Napoli, Foggia, Salerno, Messina), sono considerate altamente deficitarie (De Rossi, 2020, pp. 42- 47).

Ne consegue un quadro piuttosto squilibrato, che vede le due facce dell'Italia contrapposte dal punto di vista demografico, economico e sociale, e che bisognerebbe al più presto equilibrare.

2. La Strategia Nazionale Aree Interne (Snai)

In data 6 marzo 1947, durante la seduta dell'Assemblea costituente, nel progetto di elaborare quella che sarebbe stata l'odierna costituzione, l'allora deputato socialista Lelio Basso esordì con il seguente discorso:

Noi pensiamo che la democrazia si difende, che la libertà si difende non diminuendo i poteri dello Stato, non cercando di impedire o di ostacolare l'attività dei poteri dello Stato, ma al contrario, facendo partecipare tutti i cittadini alla vita dello Stato, inserendo tutti i cittadini nella vita dello Stato; tutti, fino all'ultimo pastore dell'Abruzzo, fino all'ultimo minatore della Sardegna, fino all'ultimo contadino della Sicilia, fino all'ultimo montanaro delle Alpi, tutti, fino all'ultima donna di casa nei dispersi casolari della Calabria, della Basilicata. Solo se noi otterremo che tutti effettivamente siano messi in grado di partecipare alla gestione economica e politica della vita collettiva, noi realizzeremo veramente una democrazia (De Rossi, 2020, p.51).

Alla base dell'intervento, Lelio Basso poneva un principio molto importante che trova espressione nell'articolo 3 comma 2 della Costituzione, il quale recita: *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei*

cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Nello specifico, il suo discorso verteva sul diritto di tutti i cittadini di prendere parte in modo sostanziale al progresso sociale e civile del Paese, a prescindere dal luogo di origine e dal ceto sociale di appartenenza; è proprio in questo – secondo lo stesso – che si doveva sostanziare il ruolo dello Stato, vale a dire, intervenire e includere democraticamente tutti i cittadini al fine di assicurare eguali diritti di cittadinanza; per assicurare gli stessi diritti ai cittadini, lo Stato deve prima di tutto comprendere le diversità sociali e riconoscere le necessità dei territori, i quali sono diversi l'uno dall'altro. Ne discende che, a guidare questa visione non è la condizione economica di un territorio, bensì le possibilità che quel territorio offre, in termini di opportunità aggregate.

Alla luce di quanto detto, considerando le difformità territoriali, è possibile mettere in evidenza e descrivere l'Italia delle aree interne, cioè quella porzione di territorio nazionale, di cui si risentono i diritti di cittadinanza, vale a dire di servizi (servizi sanitari come Ospedali, servizi di istruzione come le Scuole di tutti gli ordini, servizi di trasporto come il sistema ferroviario e altre infrastrutture pubbliche), che possano garantire il benessere della popolazione, e che sono situati in periferia rispetto al centro (De Rossi, 2020, pp. 51- 52).

Come si è detto in precedenza, poiché vi è una diversità territoriale, e quindi diverse opportunità aggregate, questo fa sì che vi sia un divario civile. Per esaminare in maniera più dettagliata i divari civili, e quindi le caratteristiche delle aree interne del territorio italiano, un importante contributo viene offerto dalla Strategia Nazionale Aree Interne (Snai). Si tratta di una politica territoriale innovativa, nata nel 2013 da un'iniziativa promossa dall'allora ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca, volta al miglioramento delle opportunità aggregate e delle opportunità economiche dei territori che hanno sofferto un importante

spopolamento, dovuto ai processi di urbanizzazione dei centri urbani, nel corso del secolo scorso¹³. In realtà, le basi della nascita della Snai, vennero poste nel periodo compreso tra il 2012 e il 2014; furono anni in cui l'Italia, a seguito di alcuni avvenimenti come l'alluvione che colpì Genova il 4 novembre 2011, si impegnava a elaborare politiche multi-settoriali per lo sviluppo dei territori rurali. L'impegno italiano, in ambito europeo, innescò una spinta propulsiva che portò ad uno accordo con la Commissione europea, ossia l'accordo di partenariato, in cui si riconosceva il bisogno di contenere il fenomeno dello spopolamento, e di riconoscere il ruolo nevralgico delle aree interne, le quali non devono essere concepite come aree da compensare, bensì concepite come aree con rilevanti opportunità di crescita economica. Nel 2014, la Snai venne ufficializzata con il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e definita nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (De Rossi, 2020, p.403).

L'idea di fondo della Snai, si basa sull'assunto che il territorio nazionale italiano sia caratterizzato da un policentrismo urbano: questo si esplica per il fatto che l'Italia è distinta da una molteplicità e diversità di centri urbani, i quali sono il punto nevralgico in grado di fornire servizi essenziali – anche a distanza – per la cittadinanza, è per questo divengono poli attrattori per le zone limitrofe; ne discende che il divario civile, e quindi l'opportunità aggregata dipenda dalla distanza, vale a dire dal grado di perifericità spaziale dei luoghi che subiscono il divario territoriale rispetto ai centri urbani, o poli.

Per interpretare il grado di perifericità, la Snai ha ritenuto fondamentale fissare dei parametri per classificare i comuni in base alla distanza (calcolata in termini di percorrenza) rispetto al centro urbano. Questi sono stati catalogati sulla base di quattro gruppi: il primo comprende aree cosiddette peri-urbane o aree di cintura, le quali distano dal polo meno di 20 min.; il secondo coincide con le aree intermedie, le quali prevedono un tempo di percorrenza dal polo da 20 a 40 min.; il terzo gruppo è

¹³<https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/>

rappresentato dalle aree periferiche (tempi di percorrenza oscillano da i 40 ai 75 min.); infine vi è il quarto gruppo costituito da tutte quelle zone considerate ultra-periferiche che prevedono tempi di percorrenza oltre i 75 min.

In definitiva, sono da considerare interne, le aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche; aree nelle quali le persone che ci vivono patiscono un forte deficit di diritti di cittadinanza. La mancanza di diritti di cittadinanza ha ripercussioni soprattutto sulle condizioni di vita delle persone che dimorano nelle aree interne; si pensi ad esempio ad un operaio del comune di Ceppo, area interna della provincia di Teramo, che ha un incidente sul posto di lavoro che deve aspettare in media 50 min. prima che arrivi il soccorso; troppo lunghi, rispetto ai tempi (18 min.) previsti dai Livelli essenziali di assistenza (Lea). Analogo discorso può essere rivolto ad uno studente che abita nel comune di Santo Stefano d'Aveto, (area interna in provincia di Genova), e che per raggiungere la scuola secondaria ogni mattina si deve alzare alle ore 4.00, e impiega – con buone condizioni meteorologiche, un'ora e cinquanta per raggiungere il paese in cui è situata la sede scolastica. Da questo si capisce bene che non è cosa facile vivere nelle aree interne.

Nella figura 2.6 viene rappresentata l'Italia sulla base dei parametri definiti dalla Snai.

Fig.2.6 – La geografia dei poli, poli intercomunali, aree di cintura, intermedie, periferiche e ultra-periferiche



Fonte: <https://europacentrostudi.org/2022/02/17/aree-interne/>

Analizzando più nel dettaglio la mappa, è interessante notare una serie di aspetti: in primo luogo al Nord emerge la natura policentrica dei territori, nel senso che vi è una linea continua di comuni poli (Rosso) e di cintura (Arancione), con relazioni efficaci, intrecciate tra di loro; il centro-nord è caratterizzato dal fenomeno dell'intercomunalità (Rosso chiaro), ossia dall'attitudine dei comuni di condividere i servizi; e per concludere al sud-Italia e nelle isole rispetto al nord, presenta una maggiore concentrazione di aree interne; in questo caso poiché sono in numero inferiore i comuni capace di offrire servizi essenziali, vi è una distinzione netta tra poli e aree interne. A confermare quanto detto sulla parte meridionale, nel 2018 la Snai, in collaborazione con l'Istat, condusse un'indagine, dalla quale emerse che in termini di percentuale le aree interne che costituiscono il sud-Italia e le isole sono: Basilicata (96,2%), Sardegna (84,4%), Calabria (80%), Sicilia (74,6%), Molise (80,1%), Puglia (54,3%) e infine la Campania (49%); si deduce, dunque, dall'indagine, che oltre il 45% delle aree interne è presente solo al sud e sulle isole (De Rossi, 2020, pp. 54–69).

A seguito della stipulazione con la Commissione europea dell'accordo di partenariato 2014-2020, a partire dal 2015, le regioni congiuntamente con lo Stato italiano, hanno svolto un intenso lavoro e provveduto alla selezione di un considerevole numero di aree progetto, presenti in tutte le regioni dell'Italia. In questo senso, la scelta delle aree in questione ha avuto luogo mediante il criterio della pianificazione territoriale, stabilito dall'Accordo di partenariato, che prevede un insieme di obiettivi atti a studiare la compattezza morfologica e socio-economica, il grado di sofferenza demografica dell'area progetto, la partecipazione e la qualità della dirigenza istituzionale locale, e la capacità di ogni area progetto di elaborare progetti di sviluppo. Il lavoro di Stato e regioni ha portato nel 2016, alla selezione di 68 aree progetto e durante l'anno successivo sono state selezionate altre quattro aree. Visto il numero considerevole di aree pilota individuate, nella programmazione 2014-2020 sono stati stanziati dalla Commissione europea, interventi per un valore di circa 599.000 euro (De Rossi, 2020, pp. 404-406).

Nell'insieme sono state individuate 72 aree pilota, localizzate dall'estremo Nord all'estremo Sud, i quali comprendono 1077 comuni: Abruzzo (Basso Sangro – Trigno – Valfino Vestina – Valle Roveto- Subequana – Alto Aterno – Gran Sasso – Laga); Calabria (Grecanica – Versante Ionico Serre – Sila e Pre Sila – Reventino Savuto); Basilicata (Alto Bradano – Montagna Materana – Marmo Platano – Mercure – Alto Sinni – Val Sarmento); Campania (Alta Irpinia – Cilento Interno – Tammaro – Terno – Vallo di Diano); Emilia-Romagna (Appennino Emiliano – Basso Ferrarese – Appennino Piacentino/Parmense – Alta Valmarecchia); Friuli Venezia Giulia (Alta Carnia – Dolomiti Friulane – Val Canale – Valli di Fella); Lazio (Alta Tuscia – Monti Reatini – Monti Simbruini – Valle di Comino); Liguria (Valle Arroscia – Beigua e Unione Sol – Val di Vara – Valli dell'Antola e del Tigullio); Lombardia (Valchiavenna – Appennino Lombardo/Oltrepò Pavese – Alta Valtellina – Alto Lago di Como e Valli del Lario); Marche (Appennino Basso Pesarese e Anconetano – Ascoli Piceno – Alto Maceratese); Molise (Alto Medio Sannio – Fortore – Mainarde – Matese); Piemonte (Val Bormida –

Val d'Ossola–Valli di Lanzo–Valli Maira e Grana); Puglia (Monti Dauni - Alta Murgia–Sud Salento – Gargano); Sardegna (Alta Marmilla–Gennargentu/Mandrolisai); Sicilia (Val Simeto – Calatino – Madonie–Nebrodi –Terre Sicane); Toscana(Garfagnana/Lunigiana – Valdarno e Valdisieve/Mugello e Val di Bisenzio– Casentino /Valtiberina); Provincia autonoma di Trento (Giudicarie Centrali ed Esteriori –Valle Rendena); Umbria (Sud-Ovest Orvietano–Nord-Est Umbria – Valnerina); Valle D'Aosta (Bassa Valle –Grand Paradis); Veneto (Agordina–Spettabile Reggenza– Foce Delta del Po – Comelico); Provincia autonoma di Trento (Tesino –Val di Sole) (cfr. figura 2.7).

Fig.2.7 – Le 72 aree pilota selezionate.



Fonte: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>

Dunque, sono aree fragili, remoti (alcune volte isolati a sé stessi) dai principali centri di offerta dei servizi essenziali, i quali rappresentano nell'insieme il 60% dell'intero territorio, di cui il 52% dei comuni ed il 22% della popolazione nazionale. Questa è l'Italia dell'osso, su cui la Strategia nazionale interviene al fine di promuovere il benessere economico dell'area, le risorse naturali e culturali, sviluppando nuove opportunità

lavorative e ricreativi; in altre parole, la Snai interviene per contrastare l'emorragia demografica.

A tal proposito, la Snai sulla scia della stagione 2014-2020, con il prossimo accordo di partenariato 2021-2027, continuerà da un lato nel rafforzare i servizi di cittadinanza e nel sostenere iniziative per il progresso economico e occupazionale per le aree pilota individuate (23 nuove aree); i lavori saranno finanziati in parte dai Fondi strutturali europei (Fesr, Fse, Feasr, Feamp) previsti per la pianificazione 2021-2021, in parte da risorse nazionali previsti dal Fondo per lo sviluppo e la Coesione (FSC). Dalla riunione, tenutasi il 9 febbraio 2022, il Comitato tecnico aree interne ha deciso di destinare 310 milioni di euro per l'ammodernamento delle nuove aree individuate e per il sostentamento delle aree della stagione 2014-2020. Questa somma sarà così ripartita: 300.000 euro a ciascuna delle aree della precedente programmazione; 4 milioni di euro sono devoluti a ogni nuova area che farà il proprio ingresso nella SNAI 2021-2027; 11,4 milioni di euro sono riservati al progetto speciale 'Isole minori'; 5 milioni per assistenza tecnica. Dall'altro proseguirà nell'ampliamento della strategia, mediante l'ingresso di nuove aree. In questo senso, è stato già avviato l'iter di selezione le nuove aree che faranno parte del prossimo accordo di partenariato 2021-2027, attualmente al vaglio della Commissione europea¹⁴.

La Snai rivitalizza ciascun territorio interno seguendo una specifica procedura, articolata in diverse fasi di complessità crescente, alla fine della quale vede concretizzarsi l'intervento nei territori definiti come interni.

La prima fase (prevista nella sezione 1° dell'Accordo di partenariato 2014-2020, in cui si definisce l'approccio volto ad affrontare le sfide demografiche delle regioni o a rispondere a esigenze specifiche di aree geografiche caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, di cui all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione

¹⁴<https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/aree-interne/verso-la-programmazione-della-snai-2021-2027/>

Europea), consiste nella *selezione dell'area*, a partire da uno studio del territorio e dalla definizione delle aree distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali in intermedie, periferiche e ultra-periferiche. Alla fase istruttoria, cioè di raccolta delle informazioni relative dell'area progetto, segue la *redazione di un documento*, definito come Bozza di strategia, mediante il quale l'area selezionata elabora e propone alla Regione di riferimento e al Comitato tecnico per le aree interne un piano di intervento. Tale bozza, che tiene conto di una griglia di indicatori, i quali sono progettati per ciascuna area direttamente dal Comitato tecnico per le aree interne, è in grado di far comprendere lo stato di ogni area in merito all'istruzione, alla mobilità, salute, sviluppo e situazione amministrativa. La griglia di indicatori, o come viene chiamata nel linguaggio comune degli studiosi «Open kit aree interne», è importante, in quanto questa viene impiegata come riferimento per le fasi successive di elaborazione della strategia e consente un dibattito tra soggetti pubblici territoriali. Infatti, molte volte, in passato, si è assistito a delle discussioni tra questi soggetti intorno ai numeri contenuti negli indicatori, che alle volte presentavano una realtà del territorio del tutto diversa rispetto alle persone che la vivevano quotidianamente. Per cui, attraverso queste discussioni è stato possibile comprendere, ad esempio, che una determinata area si trovasse più vicino al polo urbano più di quanto i cittadini pensassero, oppure sono serviti a far emergere il fatto che per una determinata area fosse più importante concentrarsi su alcuni problemi che non erano percepiti come tali dalla stessa popolazione.

L'idea racchiusa nella bozza di strategia viene tradotta in un documento preliminare alla definizione delle strategie d'area, in cui vi sono contenuti le intenzioni di cambiamento degli attori locali propri di quell'area, le azioni da perseguire, i tempi per conseguirli e le risorse utilizzabili. È da precisare che tale documento è condiviso con la regione e il Comitato tecnico per le aree interne, dando così avvio alla terza fase; quest'ultima è caratterizzata dalla co-partecipazione e co-progettazione di soggetti esperti nel settore, pronti a dare un contributo alla linea del cambiamento prevista

nel documento. Gli strumenti impiegati nell'ambito della co-progettazione sono gli scouting e i focus group; lo strumento dello scouting si configura come efficace, in quanto permette al Comitato tecnico di far spiccare gli attori nel processo decisionale di policy making; mentre i focus group sono gruppi di lavoro adeguati ad introdurre sul territorio considerato interno competenze ed esperienze per la formulazione di progetti, e attraverso le loro discussioni con le istituzioni pubbliche valutano la praticabilità economica e amministrativa dei progetti. In particolare, attraverso gli incontri che si tengono nel focus group emergono necessità e visioni, talvolta contrastanti, le quali vengono discusse nelle riunioni e per questo risolte verso un'idea di cambiamento su cui protende una specifica area progetto, dando luogo alla definizione finale del documento della *Strategia d'area*.

Una volta formulata la strategia d'area, questa viene visionata dal Comitato tecnico per le aree interne e dalla Regione e successivamente passa al vaglio, nonché all'approvazione del Dipartimento per la Coesione territoriale. Questo, di conseguenza, porta alla quarta e ultima fase che vede l'elaborazione del documento, noto come Accordo di programma quadro. È un accordo sottoscritto tra le istituzioni centrali, regionali e i territori, i quali, ai sensi dell'art.2 della legge del 27 dicembre n.147/2013 lett.c, si assumono la responsabilità di portare a termini gli obiettivi e i progetti stabiliti nella strategia d'area. Tuttavia, si sta lavorando per l'abolizione dell'accordo di programma quadro, al fine di snellire tale processo e rendere più immediata l'ingresso di nuove aree nei progetti promossi dalla Snai.

Dopo aver affrontato le diverse fasi che portano alla definizione della Strategia d'area, è bene chiarire il ruolo giocato dai diversi attori istituzionali che prendono parte alla stessa strategia.

Il *Comitato tecnico per le aree interne*, istituito con la delibera del CIPE n.9/2015 e coordinato dall'agenzia per le politiche di coesione territoriale; svolge un ruolo cruciale nelle diverse fasi, in quanto ha competenza

nell'individuazione delle aree progetto, contratta con la Commissione europea, e in collaborazione con le regioni definisce la strategia d'area.

Le Regioni giocano un ruolo fondamentale perché finanziano i progetti della Snai, mediante i fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE). Tuttavia, la presenza della Regione è a geometria variabile, vale a dire non tutte le regioni sono presenti allo stesso modo; infatti, alcune di queste considerano i fondi comunitari come un'occasione, ripartendo gli stessi su tutti i territori interni, mentre in altre regioni, vi è un indebolimento della strategia d'area dovuto al fatto che i fondi non sono destinati ai luoghi interni, bensì ai grandi centri urbani.

Un quarto attore che entra in gioco sono le *aree pilota*, così definite in quanto sono oggetto della Strategia; in altre parole, è l'area dove si concentra l'azione dell'intervento.

Il sindaco referente è la figura istituzionale, designato dai sindaci che fanno parte di una medesima area, con il compito di gestirli e la responsabilità di intrattenere relazioni con la Regione e con il Comitato tecnico e di firmare l'Accordo di programma quadro.

L'ultimo attore istituzionale è l'*Agenzia per la coesione territoriale*. Questo si occupa della fase attuativa della Strategia d'area, con il compito di definire e di attuare l'Accordo di programma quadro e di controllare la corretta esecuzione degli interventi sulle aree selezionate.

Pertanto, questi attori lavorano in stretta collaborazione tra di loro in ciascuna fase della Strategia; collaborazione che rappresenta un'innovazione amministrativa.

Nell'ambito della Snai, un ultimo aspetto di cruciale rilevanza è relativo alle finalità promossa dalla Strategia d'area. Vi sono due obiettivi perseguiti dalla strategia: il primo è quello di ovviare, quanto più possibile, al fenomeno dello spopolamento ampliando i diritti di cittadinanza di cui beneficiano i poli, alle aree deficitarie, attraverso la messa in atto di risorse nazionali disciplinate dalla legge di stabilità e crescita; il secondo coincide nel sostenere iniziative di sviluppo che esaltino il patrimonio naturale e culturale delle aree interne. Per raggiungere tale obiettivo, l'istituzione

regionale eroga i fondi strutturali comunitari, quali Fers, Fse, Fears e Feamp.

In sostanza, il principale obiettivo che la Snai intende perseguire è l'inversione dello sguardo dal centro all'area interna, una cesura, un cambiamento a favore delle aree interne, migliorando in questo senso, i tenori di vita di questi territori che sono connessi alle opportunità aggregate di cui ciascun cittadino avrebbe diritto di godere, indipendentemente dal luogo di nascita, e ricordando le parole di Lelio Basso, il diritto di scelta di ogni cittadino tra un insieme di indirizzi scolastici, il diritto di ciascun cittadino di ricevere assistenza medica nei tempi previsti dalla Lea. Tutti diritti che devono essere garantiti dalla Repubblica italiana (art.3 comma 2 della Costituzione) (De Rossi, 2020, pp. 407- 416).

Una domanda che sorge spontanea e che risulta essere utile al fine di comprendere in toto l'immagine dei *luoghi*, intesi come aree interne distanti dai poli, può essere la seguente: la classe politica nazionale, dinanzi alla marginalità segnalata nelle aree interne, contribuisce al cambiamento di rotta intrapreso dalla Snai? Per comprendere ciò, preme analizzare le elezioni del 4 marzo 2018, quando salirono al governo il Movimento 5 stelle e la Lega; la loro ascesa fu favorita in quanto i due programmi – seppur diversi nei modi e nei contenuti – esprimevano un sentimento comune, vale a dire il cambiamento del territorio nazionale. In quell'occasione, le popolazioni dei luoghi manifestarono un voto definito come voto di protesta, o anche detto voto anti-establishment, poiché fondato su una totale sfiducia nei riguardi di quel sistema politico tradizionale promosso dai partiti politici e dall'Unione europea; un vero e proprio tsunami elettorale originatesi nelle aree interne.

In riferimento alla dinamica elettorale, sommando i voti delle due fazioni politiche (M5S e Lega) e mettendo in comparazione il consenso elettorale ottenuto su base nazionale edelle aree interne tra il 2013 e il 2018 emerse che, a livello nazionale nel 2018, i due partiti ottennero un consenso pari al 50,1% con un aumento della partecipazione del 20,5% rispetto alle elezioni del 2013, mentre nelle aree interne il consenso elettorale ottenuto

nel 2018 era all'incirca del 51,6%, con una variazione della partecipazione del 22,6% rispetto alle elezioni del 2013, mostrando, dunque, un aumento di 2 punti percentuali rispetto alla variazione censita a livello nazionale (De Rossi, 2020, pp.381- 389).

L'imponente consenso elettorale sopra descritto, si configura in quello che Alfred Otto Hirschman nel suo libro dal titolo "Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato", definisce *voice*, intesa come un sentimento di protesta, sfiducia o per meglio dire un tentativo di cambiamento da parte degli abitanti nei confronti di un sistema politico (Albert O. Hirschman, 1970). Di conseguenza, il voto di protesta è stato dettato dall'incapacità di un sistema politico di proporre ed elaborare politiche atte a fronteggiare le condizioni sociali ed economiche dell'Italia, specie la disoccupazione e le diseguaglianze territoriali. In altre parole, si ritiene che partiti politici che hanno da sempre sostenuto una politica tradizionale, non siano stati capaci di riproporre nei propri programmi elettorali delle politiche rivolte ai luoghi; a questi partiti sembrerebbe mancare quella che Alessandro Pizzorno chiama l'attività qualificante dell'azione politica, vale a dire l'ingegnosità di creare elementi comuni al fine di rafforzare le identità collettive delle aree interne. Infatti, quest'ultime non si definiscono e si distinguono da altre aree per lo spazio fisico, ma soprattutto si definiscono per avere una propria identità.

Pertanto, si comprende che l'assenza di politiche rivolte ai luoghi, ha fatto sì che nel tempo cambiassero le prospettive degli abitanti e che assumessero un atteggiamento del tutto di protesta (De Rossi, 2020, pp.389- 395).

3. Aree interne e urbanizzazione

Della crisi dell'Italia del margine si iniziò a parlare negli anni Trenta del secolo scorso in una ricerca pubblicata dall'Istituto nazionale di economia agraria dal titolo *Lo spopolamento montano in Italia*. In questa inchiesta, si spiega come la montagna, l'area costituita dalle Alpi e dalla dorsale

appenninica e che rappresenta il 35% della superficie del territorio nazionale, presenti segni evidenti di un indebolimento del tessuto economico, sociale, demografico e ambientale. Quello che si viene a sgretolare negli anni Trenta del secolo scorso, seppur in modo diverso dalle Alpi all'Appennino, è un sistema economico, nel quale la componente maschile attraverso la sua mobilità e la varietà con cui svolgeva i diversi lavori, era in grado di sostenere l'economia dell'intera popolazione montana. Nello specifico, le cause che provocarono l'indebolimento del sistema economico alpino e appenninico sono da rintracciare principalmente nelle profonde dinamiche di trasformazione economica e di modernizzazione territoriale.

La montagna alpina entrò in crisi, in quanto risentì del processo di sviluppo industriale che interessò gran parte della pianura padana tra la fine del XIX e l'inizio del nuovo secolo; ciò ebbe un risvolto importante per il contadino della montagna, il quale, per lungo tempo, fu caratterizzato da un pendolarismo lavorativo, nel senso che passava sei mesi in montagna a svolgere il lavoro di contadino nelle campagne e sei mesi in pianura a lavorare come operaio all'interno delle fabbriche, specie in quelle tessili. Ne derivò che con l'affermarsi del capitalismo che garantiva la stabilità lavorativa e con la crescita di nuovi centri urbani in pianura, crebbe l'emigrazione e, conseguentemente, l'insediamento della popolazione montanara verso la pianura.

Analogamente, anche l'economia appenninica soffrì della crisi, dovuta al processo di modernizzazione territoriale - innescato in modo occasionale dopo l'Unità d'Italia, ma che acquistò sempre più vigore nel corso del Novecento, accentuandosi con il periodo fascista - il quale portò alla bonifica delle pianure costiere. Le terre una volta bonificate rappresentavano fonte di guadagno per il pendolare della montagna appenninica con la transumanza degli animali, attraverso la quale i pastori portavano i greggi nel periodo invernale lungo le coste per ovviare il freddo gelido dell'altitudine, e facevano ritorno in montagna nel periodo

estivo per evitare il torbido caldo costiero. Il continuo pendolarismo dalla montagna alla pianura comportò da una parte una sempre più diminuzione di uomini, con la conseguente prevalenza di donne e di anziani in montagna, dall'altro la diminuzione di nascituri.

Un altro motivo della crisi della montagna appenninica è relativo alla deforestazione operata per lungo tempo sulle terre di pendio, per far fronte alla domanda industriale di legname, per le coltivazioni agricole; ciò ebbe come conseguenza la perdita di terreni. Quanto detto, fu ribadito da Antonio De Rossi nel libro intitolato *Riabitare l'Italia*:

Nel corso dell'Ottocento, l'incremento della domanda di legname e di produzione ad uso dei mercati cittadini acuisce il fenomeno del diboscamento e di messa coltura della montagna. Ne deriva un incremento di terre che nel breve volgere degli anni divengono sterili, una caduta dei livelli di redditività, un accumulo di forza lavoro eccellente nelle terre alte, una proletarizzazione di contadini e pastori, una generalizzata espulsione di forza lavoro dalla montagna. Le emigrazioni da stagionali divengono permanenti e larghe fasce delle terre alte vengono del tutto abbandonate (De Rossi, 2020, p.116).

Tuttavia, bisogna dire che tale crisi, nonostante fosse diffusa, indebolì il sistema economico della montagna, ma non lo distrusse. Questo può essere spiegato dal fatto che nel corso della seconda metà del Novecento emersero fenomeni di controcorrente, che però concerneva la parte alpina e appenninica centrale; infatti, in alcune montagne si sviluppò quello che fu definito come l'industria del forestiero, cioè la futura industria turistica, volta a fare uscire dalla crisi e a rendere ricchi molti dei centri abitati facenti parte dell'arco alpino e appenninico.

A partire dal 1861 e lungo tutto il Novecento, l'Italia fu soggetta ad un graduale processo di urbanizzazione mediante una fitta rete di piccole, medie e grandi città. Questa, fondamentalmente, avvenne sulla base di tre eventi: si tratta di tre vicende che portarono all'emergere del polo urbano, vale a dire della città, così come viene intesa oggi.

Tra gli anni Trenta e Cinquanta del Novecento, le dinamiche di urbanizzazione accelerarono il passo, per effetto di una massiccia

emigrazione della popolazione montanara verso la pianura, concentrandosi maggiormente in alcune città, come Milano, Torino, Genova, Roma e Napoli; si ricorda che negli anni Trenta si sviluppò il primo insediamento industriale intorno al triangolo territoriale Milano – Torino – Genova. Tutto questo caratterizzò la prima fase di crescita e sviluppo dei primi agglomerati urbani.

A questa prima fase seguirono altre due fasi che si configurarono come conseguenza della prima. Nella seconda metà dell'Ottocento prende avvio quella fase nota come *svuotamento*, la quale interessò le aree interne che conobbero un processo di esodo e di abbandono dei piccoli centri abitati. Protagoniste di questa fase furono le terre alte delle Alpi e degli Appennini, le colline, le quali entrarono in crisi sia per non aver sostenuto la competizione delle produzioni agricole delle pianure, sia per il pendolarismo stagionale degli uomini montanari verso altri territori. Lo svuotamento peculiare di questa seconda fase implicò altri due fenomeni: l'abbandono di quote considerevoli di edilizia rurale, non a passo con i nuovi bisogni produttivi; una riduzione del lavoro agricolo, per effetto della meccanizzazione e di altre innovazioni nelle tecniche agricole. Pertanto, è una fase che condusse le aree interne verso l'isolamento, in cui la popolazione da un lato dovette fare i conti con l'abbandono di case e infrastrutture, dall'altro la presenza massiccia di anziani determinava una popolazione non in grado di innescare dinamiche endogene di sviluppo.

La terza e ultima fase fu caratterizzata da un progressivo processo di *riempimento*, di case, strade pubbliche, edifici, infrastrutture e servizi nei piccoli centri di campagna. Nel complesso, tale processo fu favorito: dal riutilizzo del capitale sociale ereditato dai periodi precedenti, dalla promozione edilizia e da una rigorosa qualità con cui venivano costruiti i singoli edifici.

In parte, la terza fase è strettamente connessa a quello sviluppo distrettuale che interessò gran parte della pianura padana, del centro e del Veneto, e che venne definita come Terza Italia, vale a dire un modello di

sviluppo industriale imperniato su una rete di piccole e medie imprese che si sono insediate in piccoli poli urbani e nelle loro campagne fittamente abitate. Questo sviluppo industriale, ha fatto sì che nel tempo si generasse un tipo di urbanizzazione in grado di offrire servizi di cittadinanza in quei territori di mezzo tra la città e la campagna. In parte, tale fase è collegata al fenomeno della suburbanizzazione e peri-urbanizzazione; soprattutto al centro-nord vi è stato un'espansione di attività commerciali e di servizi dislocata nelle varie zone suburbane.

Il risultato di queste tre fasi fu l'emergere di quella che può essere definita come urbanizzazione diffusa, la quale nel tempo assunse diverse sfaccettature; di fatto, in un primo momento lo sviluppo seguiva più una logica di razionalità minimale, nel senso che lo sviluppo si concentrava verso le infrastrutture preesistenti. Allo stesso tempo, le costruzioni erano prevalentemente case o palazzine di piccole dimensioni a cui si affiancavano, a secondo dello sviluppo dell'urbanizzazione, fabbricati produttivi e una miriade di edifici turistici. Tuttavia, occorre dire che l'urbanizzazione diffusa, certamente portò alla nascita di nuovi agglomerati, ma, allo stesso tempo, fu accompagnata da un imponente consumo di suolo e da una scarsa qualità dello spazio. A partire dagli anni 90 e sino ai primi anni del 2000, i territori che conobbero l'urbanizzazione diffusa furono investiti da una seconda ondata di crescita, la quale era legata più ad una crescita dei consumi che alla crescita della popolazione; fu una crescita che rispondeva ad una logica di razionalità di settore diretta all'edificazione di nuove infrastrutture, attività commerciali ecc. In definitiva, è stata una crescita che portò all'allargamento - sia territoriale, che paesaggistica - dei piccoli agglomerati urbani, con il conseguente graduale spopolamento delle aree montane e delle alte colline.

È anche vero che la seconda metà del Novecento, specie gli anni Sessanta e settanta, sono stati conosciuti come gli anni del cosiddetto Riformismo urbano, durante il quale si cercò di attuare ambiziosi programmi di riqualificazione urbana, territoriale, paesaggistica e

infrastrutturale, nella convinzione che il progresso economico e lo sviluppo territoriale fossero essenziali per la crescita del bel Paese.

Gli albori del riformismo possono essere individuati prendendo in considerazione l'intreccio di due eventi che si impongono all'attenzione della classe politica: il primo evento è da considerarsi il processo di decentramento amministrativo, avviato con la legge del 22 luglio n.382/75, attraverso il quale venivano definite le competenze del governo centrale e del governo periferico; il secondo riguarda la questione abitativa, la quale si configurò, per quasi cinquant'anni - dall'inizio della Repubblica sino agli anni novanta del novecento - come tema nevralgico dell'azione politica-amministrativa del governo centrale. In particolar modo, essa ebbe un forte impatto sociale, in quanto in quel periodo vi erano molti spostamenti di contadini dalla montagna alla città e dal sud verso il nord; in altre parole, oltre venti milioni di persone tra gli anni Sessanta e Settanta emigravano verso la città, proprio perché questa rappresentava un'opportunità di promozione sociale ed economica. L'emigrazione verso la città significò costruire nuove abitazioni per i nuovi arrivati; per questo motivo l'allora ministro del lavoro Amintore Fanfani, avviò uno straordinario piano di intervento – che prese il nome di Piano Fanfani - atto alla realizzazione di complessi popolari per impiegati e operai e complessi residenziali su tutto il territorio nazionale. Successivamente, al fine di fronteggiare il problema abitativo – che in quegli anni divenne la parola chiave - vennero emanate – nel giro di pochi anni - una serie di leggi: la legge del 22 ottobre n.865/71, nota come Riforma della casa. Nello specifico, tale legge attribuiva all'amministrazione centrale, vale a dire alla Direzione generale per lo sviluppo territoriale(Dicoter) la competenza di identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio e di dare, mediante l'utilizzo di risorse economiche specifiche, delle risposte concrete al fabbisogno abitativo della popolazione. Dopo la riforma della Casa, venne emanata la legge del 28 gennaio n.10/77, detta anche come legge Bucalossi, così detta dal suo relatore Pietro Bucalossi; in sostanza, tale legge stabiliva tutte le norme e gli impegni concernenti la costruzione

dei suoli, gli oneri previsti per le nuove costruzioni, l'ampliamento degli edifici preesistenti e la ristrutturazione edilizia. A seguire, fu la volta della legge del 8 agosto n.513/77, la quale prevedeva un finanziamento per il programma in atto e un canone minimo per l'edilizia residenziale pubblica. Con questa legge si contano che furono costruiti più di centomila abitazioni all'anno.

Si seguì questa strada sino agli anni Novanta, quando superata la questione abitativa tra la classe politica si diffuse una nuova corrente riformista, la quale poneva al centro dell'attenzione lo sviluppo territoriale, l'infrastrutturazione, la relazione fra infrastrutture e città. Si tratta di un filone di pensiero che diede avvio ad una programmazione infrastrutturale territoriale di lungo respiro, atta in parte all'elaborazione di politiche di ricostruzione delle infrastrutture ferroviarie, stradali e autostradali, in parte diretta a migliorare gli hub portuali, aeroportuali e interportuali. In realtà, questa strategia di infrastrutturare il territorio, altresì, nacque a seguito dell'allargamento dell'Unione europea a nuovi membri, il quale poneva l'Italia dinanzi all'esigenza di riprogettare il proprio ruolo in ambito europeo.

Tutti i contributi raccontati in questo paragrafo, dalle fasi dell'urbanizzazione al riformismo urbano hanno fatto emergere una triste realtà caratterizzata da una netta divisione tra una città emergente in continua evoluzione e un'area interna nel suo abbandono più totale abitata da persone anziane e non che ancora, tutt'oggi, credono fortemente in una sua rinascita economica, territoriale, infrastrutturale e paesaggistica (De Rossi, 2020, pp. 111- 178).

4. La montagna tra aree interne e innovazioni

Nel 2018 nasceva un progetto ambizioso: il "*Manifesto per riabitare l'Italia*"; si tratta di un contributo che prende corpo da alcuni autorevoli studiosi che si propongono un'inversione dello sguardo partendo dai margini e dalle periferie dell'Italia, convinti che l'Italia delle periferie, delle montagne non sia residuale, ma il terreno fertile per lo sviluppo dei

prossimi anni. In altre parole, si propone – mediante l’elaborazione di 28 parole chiave - un cambio di prospettiva, delle linee di sviluppo affinché si possa riabitare l’Italia, in cui il margine assume il ruolo di centro. A conferma di quanto detto prendiamo in considerazione un passo di una breve intervista tenuta nel 2019 da Montagne in Rete e rivolta ad Antonio Rossi:

Oggi le cosiddette aree interne, i territori montani vanno di moda, fanno tendenza. Ma pensare che bastino poche azioni politiche e un breve lasso di tempo per ribaltare una situazione che accompagna praticamente tutta la storia nazionale dall’Unità fino a oggi sarebbe ingenuo. I territori interni, di margine, richiedono un grande progetto della durata pluridecennale, realizzato non in contrapposizione alle aree metropolitane, ma in stretto intreccio con esse. Se c’è stato un errore, innanzitutto epistemologico, durante la modernizzazione novecentesca è stato quello di rinchiudere i territori che si stavano indebolendo dentro ad areali dai confini netti, cosa che ha contribuito a rompere quelle molteplici relazioni di interdipendenza che erano la base di funzionamento di questi territori. Ma la prima mutazione che deve essere praticata concerne indubbiamente gli sguardi e gli immaginari. Da qui l’immagine dell’inversione di sguardo. Cosa significa e comporta guardare l’Italia dai suoi margini? Non è una banale operazione retorica, ma un radicale mutamento di prospettiva e di significato, dalle valenze progettuali potenzialmente fortissime (a cura di Maddalena Pellizzari)¹⁵.

Sulla base di quanto detto, il presente paragrafo prenderà in considerazione una delle 28 parole, vale a dire la Montagna, nella quale vi rientrano i due terzi delle aree periferiche e ultra-periferiche definite dalla Strategia nazionale aree interne (Cersosimo, Donzelli, 2020, pp.165).

Nel linguaggio comune si fa spesso difficoltà a definire il concetto di montagna; ma, allora, cosa si intende per montagna? In realtà, vi è una montagna altimetrica, intesa quella delle alture, e una montagna giuridica, la quale riprende l’art.44 secondo comma della costituzione: *“La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*. Questo disposto venne proposto dall’allora senatore Michele Gortani in relazione all’estreme condizioni di disagio in versava la montagna rispetto alle aree pianeggianti. Ne conseguì, che nel 1952 la montagna giuridica ricopriva il 54,2%del Paese, contro il 35,2% della montagna altimetrica, e questa

¹⁵<https://www.montagneinrete.it/testimoni-d-eccellenza/la-nuova-centralita-della-montagna-e-territori-di-margine-dialogo-con-antonio-de-rossi>

situazione fu destinata a sussistere sino alla definizione data dalla Snai, la quale – come più volte si è detto – ha compreso tutte le aree che patiscono l'accesso ai centri di offerta dei servizi, in un'unica classe, senza menzionare la montagna come un problema a sé stante.

Alcune città, quali Genova, Reggio Calabria, Messina, Catania e Palermo si pongono in continuità con la montagna, infatti, circa i due terzi di queste distano a meno di 15 km dalla montagna. Sulla base di questo, si pone una questione relativa al diverso rapporto tra città e montagna. Tale diversità può essere spiegata dal fatto che la montagna non è una realtà uniforme; per cui le sue relazioni con la città dipendono da tre tipi di situazioni zonali, vale a dire la zona peri-urbana, la zona turistica e quella della montagna debole.

La zona peri-urbana, ossia la zona comprendente le basse valli, è da tempo luogo in cui si concentrano fabbricati industriali e attività commerciali, e negli ultimi anni è stata – come del resto le pianure e le colline pedemontane limitrofe alle principali città – interessata da un'urbanizzazione diffusa; ne consegue che, in tale zona si diffondono gli stili di vita urbano-metropolitani tipici della città. Un qualcosa di analogo avviene nella seconda tipologia di zona, vale a dire quella dei grandi distretti turistici sciistici; in questo caso si fa riferimento a Courmayeur, Cortina d'Ampezzo, Roccaraso, Pescasseroli. Queste località turistiche sono coinvolte specie durante l'inverno, da un processo di ripopolamento proveniente dalla città; per cui la loro organizzazione si struttura in relazione alla città.

Tuttavia, occorre dire che l'aumento demografico che si rileva nella zona peri-urbana e in quella turistica va a bilanciare lo spopolamento demografico che caratterizza la terza situazione zonale, cioè quella della montagna debole costituita dalle aree interne di alta montagna, la quale possiede qualità e potenzialità paesaggistiche, una miriade di terreni coltivabili, patrimoni culturali per la tutela dell'ambiente e quant'altro. I continui processi di spopolamento che colpiscono la montagna debole

fanno in modo che queste aree montane vengano considerati come spazi vuoti, adatti a coloro (i nuovi montanari) che sono interessati a viverla in tutta sé stessa. Nello specifico, la decisione di alcuni di trasferirsi in montagna appare, dunque, come un cambiamento culturale dovuto alle minacce che incombono sulla città, le quali sono sempre più alle prese con modelli di crescita non sostenibili. Con questo nuovo modo di concepire la montagna, nacque, sul finire degli anni novanta quella che Aldo Bonomi definì come «nuova centralità della montagna», ovvero sia l'assunto che alcuni valori ambientali, culturali e paesaggistici, divenuti nevralgici nell'immaginario collettivo, raggiungano il livello massimo in montagna. In altre parole, vi è l'idea che gli stili di vita montani possiedono una qualità superiore rispetto ai grandi centri urbani.

In generale, il rapporto tra città e montagna presenta delle dipendenze reciproche, nel senso che alcune di queste sono dipendenze definite positive per la città a svantaggio della montagna, altre sono significativamente positive per la montagna a discapito della città. Di fatto, la montagna dipende fortemente dalla città, in quanto queste offrono beni e servizi essenziali per le famiglie; di contro, la città dipende dalla montagna per la fornitura idrica, per il controllo delle acque superficiali e i servizi eco-sistemici, vale a dire quei servizi ricreativi messi a disposizione dal paesaggio montano.

La rivalutazione della montagna, porta, di conseguenza ad una rivalutazione del rapporto città-montagna; specialmente nei casi in cui la città confina con la montagna, diventa difficile scindere le due realtà. Con questo si vuole dire che, oggi, non c'è più la differenza tra cittadini della città e montanari, in quanto tra queste due figure si sono teorizzate una serie di figure trans-locali, le quali non sono fisse, ma in transizione e che vanno dal turista al villeggiante, al bi-residente. Per cui, la persona che ad esempio decide di prendere dimora in montagna, viene definito attraverso queste figure trans-locali.

Nondimeno, sembra evidente per ora, che le figure in questione sono in continua crescita nella zona peri-urbana, mentre nell'alta montagna si presentano in un numero più limitato, in quanto la qualità abitativa è ridotta dalla mancanza di servizi infrastrutturali pubblici. Da ciò si deduce che, senza una buona amministrazione pubblica capace di intervenire sia in termini legislativi che finanziari, risulta essere difficile riprendere la montagna debole. A tal proposito, vi sono alcune leggi nazionali volte a sostenere la montagna; tra queste si rammentano il collegato ambientale incluso nella legge di stabilità del 2016 diretto a promuovere la green economy, ossia un modello di economia che analizza la produzione e che per il tramite dell'intervento privato e i fondi pubblici, punta alla diminuzione delle emissioni di CO₂ e di conseguenza alla riduzione dell'inquinamento, portando così alla conservazione dell'ecosistema, nonché della biodiversità (De Rossi, 2020, pp. 285-293); altre leggi sono relative al Pagamento dei servizi eco-sistemici e ambientali (PSEA), i cui servizi, talvolta sono creati nelle zone montuose, garantendo anche nelle aree pianeggianti una buona qualità della vita¹⁶; allo sviluppo sostenibile, al turismo sostenibile e alla biodiversità. Allo stesso tempo le aree interne hanno trovato risposte concrete e innovative a livello locale a supporto della montagna; di fatto, in questo ambito oltre ai Gruppi di Azione Locale (i cosiddetti GAL) che intervengono su tutto il territorio nazionale e alle iniziative locali sostenute dalle diverse fondazioni, quali per esempio la Compagnia di San Paolo, Cariplo e Garrone, un importante contributo viene offerto dalle cosiddette Cooperative di Comunità (De Rossi, 2020, pp. 294).

4.1. La cooperativa di comunità

L'Italia del margine non è una parte residuale; [...] si tratta anzi del terreno decisivo per vincere le sfide dei prossimi decenni. [...] Sommandole tutte, queste aree - «interne», «in contrazione», «del margine» - ammontano a quasi un quarto della popolazione totale, e a più dei due terzi dell'interi territorio italiano (De Rossi, 2020, p.7).

¹⁶<https://www.reteclima.it/pagamento-dei-servizi-ecosistemici-ed-ambientalipsea/#:~:text=Il%20Pagamento%20dei%20Servizi%20Ecosistemici,in%20grado%20di%20erogare%20servizi>

Vi è una propensione generalizzata, secondo la quale le aree interne, a partire dalla fine del novecento, sono state soggette a un continuo mutamento: da spazio agricolo, volto alla generazione di beni primari, si sono trasformate in uno spazio rurale in cui, grazie al grande potenziale – naturale, territoriale e paesaggistico - che posseggono, hanno preso vita delle attività diversificate e multisettoriali, diventando così, nei primi anni del duemila, laboratori innovativi per sperimentare nuove stili di vita e nuove strade di sviluppo; aree in cui, nonostante siano caratterizzati da una fragilità e interessati da fenomeni di spopolamento, possono nascere strumenti partecipativi condivisi dalle popolazioni che li abitano. Un esempio in tal senso sono le cooperative di comunità.

Quando si parla di cooperative di comunità, si fa sovente riferimento ad un modello innovativo, resiliente, in grado di dare risposta ai nuovi problemi sociali e occupazionali che incombono nelle aree rurali. L'aggettivo resiliente le viene attribuito dall'organizzazione dell'impresa collettiva, dagli obiettivi e dall'amministrazione che mette al primo posto il protagonismo sociale, caratterizzato da una responsabilità da parte dei cittadini, distinti da una voglia di essere parte attiva del cambiamento.

Tuttavia, con la terminologia di cooperativa di comunità si fa riferimento ad un modello ancora da definire, questo perché le esperienze maturate sul territorio e l'assenza di un'identificazione giuridica a livello nazionale non permette di definirlo come un modello istituzionalizzato.

In tale ambito, una prima definizione viene data nel 2011 dalla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop), secondo la quale la cooperativa di comunità è un modello di cambiamento sociale in cui i cittadini si presentano come produttori e fruitori di beni e servizi; è un modello in grado di creare coesione tra le attività dei singoli cittadini, imprese, associazioni, rispondendo così alle esigenze di mutualità¹⁷.

¹⁷<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/59/opportunita-e-strumenti-lagricoltura-delle-aree-interne-le-cooperative-di>

La cooperativa di comunità affonda le proprie radici, storicamente, nelle prime cooperazioni presenti nelle aree interne degli Appennini settentrionali tra Bologna e Parma alla fine del ventesimo secolo; un esempio può essere la latteria sociale, un caseificio cooperativo che rappresentava un punto strategico sia per la vendita del formaggio, sia per la socialità degli abitanti. Altri esempi di cooperazione possono essere rintracciati: nella Valle dei cavalieri, una cooperativa nata nel 1991 a Succiso Nuovo, una piccola frazione di Reggio Emilia; questa volta a fare da punto strategico era un piccolo bar che venne chiuso. Come conseguenza della chiusura del bar e la paura del suo per spopolamento un gruppo di ragazzi, nel 1991 decisero di dare vita ad una cooperativa dal nome della sua posizione geografica “Valle dei cavali” (De Rossi, 2020, pp. 297-301). In tempi più recenti, nel 2015 nasceva in Calabria, ad Arena, un piccolo comune in provincia di Vibo Valentia, su impulso dell’amministrazione locale una cooperativa di comunità “Terre Normanne”; questa è impegnata nel ritrovamento della “ZiccaJanca”, una qualità particolare di fagiolo caratteristica di quella zona, la cui semenza - quasi andata perduta – rappresenta la rinascita del paese¹⁸.

La conclusione di quanto detto è che le cooperative di comunità si pongono un modo innovativo per innescare il ripopolamento delle aree fragili, la cui nascita è favorita da quei cittadini che ci credono fermamente nelle potenzialità delle loro montagne, facendosi promotori attivi del cambiamento, il quale avviene soltanto mediante l’accesso alle risorse offerte dal posto come un bosco, una tradizione, un palazzo storico e conoscenza artigianale (De Rossi, 2020, pp. 304).

4.2. La marginalità come wicked problem e gli innovatori sociali

Sovente, la città viene considerata come il luogo dell’innovazione in cui, grazie alla presenza di servizi e spazi informali, si facilitano i processi innovativi. Tuttavia, anche le aree interne possono essere luogo di

¹⁸http://www.ilredattore.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=3745:valorizzazione-fagiolo-bianco-ad-arena-nasce-comunita-terre-normanne

soluzioni innovative - come del resto sono le cooperative di comunità - mediante l'elaborazione di politiche dedicate.

La fragilità che caratterizza le aree interne è stata definita nel 1973 nel libro intitolato "Dilemmi in una teoria generale della pianificazione", da Rittel e Webber come un "*wicked problem*", ossia come un problema difficile, non domabile, la cui soluzione risulta complessa da formulare, tale da divenire essa stessa un problema; questi, a sua volta, vengono messi in contrapposizione con i problemi "*tame*", che invece risultano risolvibili (H.W. Rittel, M. Webber, 1973, pp.155-169).

Da questo punto di vista, rivitalizzare e di conseguenza rendere attraente un'area interna richiede la soluzione di problemi connessi ai fattori demografici, lavorativi, di accesso ai servizi e al mercato. Dunque, i wicked problems richiamano sfide complesse, che si estendono su più livelli di scala e che non prevedono mere soluzioni, bensì richiedono un consenso politico di lungo periodo, in grado di coniugare l'eterogeneità dei temi e di trovare delle soluzioni globali con esperimenti di piccola o media portata, sia spaziale che temporale.

Proprio in questi contesti di difficile soluzione, agiscono un numero limitato di persone definiti come innovatori sociali; sono definiti come agenti del cambiamento che idealizzano nuovi scenari di mercato, prodotti, servizi e modelli organizzativi. Tali agenti, altresì, non devono essere visti come persone che possiedono super poteri, bensì come un insieme di individui che attivano azioni singolari o collettive in particolari condizioni di contesto.

Nel complesso, gli innovatori sociali sono presenti in tutto il territorio nazionale, da nord a sud; questi sono connessi da una fitta rete che, talvolta, attraversa tutta l'Italia. Nello specifico, dove le pratiche innovative sono corpose numericamente – si pensi al Nord e in alcune regioni meridionali come l'Abruzzo, la Puglia, e la Basilicata – le connessioni tra gli innovatori risultano essere più radicate sul territorio; di contro, nelle

regioni che hanno un numero ridotto di innovatori – specie Calabria e Sicilia - le pratiche si spingono oltre confine raggiungendo le regioni settentrionali come Lombardia, Piemonte e Veneto. Ne consegue che, la prassi dell'innovazione sociale, in alcuni casi, si accompagna da una mobilità delle persone; si pensi che circa il 74% delle persone sono disposte a sposarsi fuori regione o all'estero. La restante parte degli innovatori che decide di restare nelle aree fragili dovrebbero essere considerati come beni meritori, accomunati da un senso di responsabilità verso il quadro territoriale nel quale si trovano ad operare (De Rossi, 2020, pp. 307- 313).

Di seguito, verranno menzionati alcuni storie che si configurano come esempi di innovazione sociale. In tale senso, una prima storia riguarda una scuola di montagna, sita nel comune di Monterosso Grana in provincia di Cuneo; tale scuola annualmente doveva lottare con gli uffici scolastici regionali per mantenere la scuola aperta. Sulla base di ciò, di comune accordo maestri, amministratori e famiglie della zona spinsero per rinnovare la scuola. Questo portò alla chiusura di tutti i plessi scolastici connessi alla scuola e la costruzione di un nuovo istituto scolastico a valle, innovativo in tutti i suoi aspetti, con una posizione centrale in modo tale da richiamare tutti gli studenti provenienti dalla pianura. Una seconda storia proviene dalle montagne sondriesi, dal comune di Aprica, dove il titolare dell'Osteria Al Dosso decise di promuovere i prodotti locali sulle piste da scii, rinnovando un gatto delle nevi in un ristorante; per cui, introdusse una nuova modalità di ristorazione lo Snood Kitcken.

Un ultimo aspetto da considerare al fine di comprendere ancora una volta la mentalità degli innovatori sociali, sembra necessario prendere in considerazione l'approccio mertoniano, secondo il quale vi sono due principi che guidano la società civile: le *mete* perseguibili dagli individui, che sono determinate dalla cultura, e i *modi* legittimi, vale a dire i modi con cui possono essere raggiunte le mete. Sulla base di ciò, Merton identificava le diverse tipologie di adattamento degli individui alla società:

1) la conformità, intesa come la simultanea accettazione - da parte della persona – di mete e mezzi legittimi; 2) il ritualismo, è il tipo di adattamento peculiari dell'individuo, che pur non potendo ambire alle mete condivise dalla società, non si discosta dai mezzi legittimanti per raggiungerle; 3) la rinuncia, è lo stato tipico degli individui che rifiutano sia le mete culturali che i mezzi istituzionalizzati; 4) l'innovazione, è intesa come il modo di adattamento che emerge allorché le mete offerte dal società sono condivise, però si inventano mezzi alternativi da quelli tradizionali per raggiungerli; e infine, un'ultima forma di adattamento è la ribellione, con la quale gli innovatori nelle aree interne fanno ricorso a mezzi originali per perseguire mete dotati di valore sociale.

In definitiva, dunque, è possibile dire che gli individui che praticano l'innovazione sociale non si limitano alla ricerca dei mezzi, bensì definiscono mete innovative. Per questo motivo, l'immagine degli innovatori - tra tutti i tipi di adattamento – è rintracciabile nel ribelle, cioè individui che pur detenendo i mezzi ingegnano nuovi modi per raggiungere le mete (Cersosimo, Donzelli, 2020, pp.136-139).

5. L'area del margine come luogo di osservazione delle crisi

Nell'opera *La grande trasformazione* realizzata nel 1944 dallo storico Karl Polanyi viene sostenuto che il progresso della società di mercato negli ultimi due secoli è stato plasmato da un movimento e da un contro-movimento. Da un lato vi è il movimento del *laissez faire* (letteralmente tradotto "lascia stare"), che fu un postulato economico di fine Settecento, secondo il quale si opponeva all'ingerenza statale nel mercato, e quindi tanto meno lo stato era coinvolto nell'economia, tanto più conveniente era per il mercato e, in generale, per la società nel suo complesso. Per giunta, la "*grandedepressione*"¹⁹ - determinata nel tentativo di autoregolare il

¹⁹ La Grande depressione fu la prima crisi economica su vasta scala, durata dal 1875 e il 1895. Per ulteriori approfondimenti: <https://www.studenti.it/grande-depressione-1873-1895-cause-e-conseguenze.html#:~:text=La%20%E2%80%9CGrande%20Depressione%E2%80%9D%20fu%20un,e%20innovazione%20dei%20sistemi%20produttivi>

mercato – ha provocato la nascita di un contro-movimento che coincide con una domanda di protezione sociale, vale a dire con iniziative volte a salvaguardare il tessuto sociale dall'influenza distruttiva delle pressioni del mercato. Tale domanda, altresì, sfociò nel consenso della società alle ideologie nazionaliste e conseguentemente nella nascita dei regimi fascisti che caratterizzarono gran parte dei sistemi politici europei tra la fine dell'Ottocento e la metà del Novecento. Tuttavia, anche se diverse avvisaglie di contro-movimento si presentarono tra la fine del Novecento e i primi anni del nuovo secolo, una serie di episodi considerati emblematici, innescarono dopo il 2010 una forte necessità di protezione sociale; tali eventi furono il referendum sulla Brexit (23 giugno 2016), l'elezioni negli Stati Uniti (8 novembre 2016), l'elezioni francesi (7 maggio 2017), quelle tedesche (24 settembre 2017) e quelle italiane (4 marzo 2018).

In particolare, prendendo il caso italiano, già trattato in precedenza, è stato possibile osservare una serie di elementi: in primo luogo, l'esito elettorale è stato il frutto di un malessere coltivato dalle aree interne e che per lungo tempo fu trascurato dalle istituzioni sia nazionali che europee; in secondo luogo, con le elezioni italiane emersero delle differenze nell'espressione del voto tra le aree urbanizzate e le aree interne; quest'ultimo aspetto portò alla rinascita di quelle che furono definiti da Lipset e Rokkan come *cleavages*, nonché le fratture tra città/campagna e centro/periferia che si consideravano superate con la modernità.

Tali fratture sono ascrivibili a diverse cause:

- Elementi culturali, radicati nelle aree interne, come ad esempio un'estesa mentalità gerarchica, che conduce alla ricerca di decisioni autoritarie quando il sistema si sente minacciato;
- Crisi del sistema di rappresentanza, dovuta dal fatto che in alcune aree hanno avuto luogo delle riforme che hanno modificato la struttura e le istituzioni del territorio. In tal senso, si pensi alla riforma costituzionale del titolo V, la quale ha abolito/diminuito il

ruolo di alcuni enti periferici e la conseguente istituzioni di 14 città metropolitane;

- La presenza all'interno di un territorio di più tipi di diseguaglianze che come asseriva nel 2018 Filippo Barbera, creano «fenomeni di deprivazione multipla»: diseguaglianze economiche; diseguaglianze sociali e di opportunità, relative all'accesso degli individui ai servizi di cittadinanza; e infine diseguaglianze di riconoscimento riguardanti l'indifferenza, da parte delle aree urbanizzate, dei modelli culturali, delle identità dei luoghi che non contano.

Nondimeno, la divergenza tra aree lasciati ai margini - indignate verso quel sistema politico indifferente alle loro necessità - e aree urbanizzate - fiduciose nel sistema - rivela una crescente differenza tra cittadini in eccesso, in grado di trarre vantaggio dalle opportunità offerte dalla globalizzazione, e cittadini per difetto, normalmente chiusi in percorsi di vita precari, e senza prospettive future di miglioramento.

Tuttavia, alla domanda di protezione sociale, viene affiancato un terzo movimento, il quale viene menzionato indirettamente da Polanyi nella *Grande trasformazione*: l'emancipazione.

Quest'ultima si differenzia dal secondo movimento per il fatto che, se la protezione è volta alla tutela della società civile dalle conseguenze di disintegrazione determinate da un mercato indisciplinato che può assumere caratteri regressivi, non conformi a un modello di società aperto e inclusivo, la pratica emancipativa opera per impedire la formazione di relazioni autoritarie sia in termini sociali che economici; per cui, mentre la protezione sociale si fonda sui valori di stabilità e sicurezza, l'emancipazione è fondata sul superamento dell'oppressione mediante la solidarietà, nonché sull'appoggio della collettività.

Sulla base di quanto detto è possibile dedurre che i luoghi ai margini non sono soltanto contraddistinti dall'esodo della popolazione, dall'abbandono

e da spinte regressive sul fronte dello sviluppo sociale, ma sperimentano nuove pratiche innovative di ripopolamento, rigenerazione ed emancipazione verso una società aperta, inclusiva e solidale. Ne discende che la peculiarità di questo terzo movimento sia l'innovazione. Nello specifico, il concetto di innovazione è molto importante specie allorché il contesto sociale configura delle contraddizioni, intese come la presenza contemporanea nella società di forze opposte, che inibiscono il buon funzionamento e danno vita a una conflittualità tra gli elementi costitutivi della stessa società. Eppure, le contraddizioni possono essere ragione di una cesura. Di fatto, un modo affinché la società venga fuori da una contraddizione è l'innovazione. In tal senso, la nozione di innovazione viene intesa come pratica emancipativa, cioè come azione sociale rivolta al futuro facendo fronte alle contraddizioni nella speranza di un miglioramento delle condizioni della vita, in modo aperto e inclusivo. Ciò, non vuol dire che la pratica innovativa è in grado di risolvere nell'immediato tutte le contraddizioni esistenti all'interno del contesto sociale, ma le posticipano nel tempo; sussistono, infatti, molte rappresentazioni di innovazione che comportano alcune volte una continuità in relazione al sistema preesistente e altre volte, una cesura fondamentale rispetto alla società. Da qui, una differenza che sovente viene operata è tra innovazione incrementale e innovazioni radicali: le prime consistono nella stabilizzazione dei sistemi sociali esistenti, permettendo loro di adeguarsi nel tempo ai cambiamenti dell'ambiente circostante; mentre le seconde, creano una rottura profonda verso nuovi scenari. In termini di innovazione incrementale, si pensi, per esempio al campo automobilistico – un'automobile potenziata nella sua velocità - o al campo della telefonia, uno smartphone reso migliore nelle sue qualità e prestazioni tecnologiche; invece, in riferimento ad innovazione radicale, si pensi a tutti quei prodotti o servizi che sono completamente nuovi, tali da generare una nuova categoria sul mercato.

L'innovazione radicale, altresì, rientra in quella che Carlo Colloca - docente di sociologia e del territorio dell'università di Catania - definisce

come innovazione emancipativa, intese quelle pratiche che fuori escono dai confini dei modelli dominanti della società. Quest'ultimo tipo di innovazione è caratterizzata da una coerenza, in quanto queste si insediano nel tempo, concretizzandosi in reti di esperienze che interagiscono tra loro.

Tuttavia, occorre dire che, nel momento in cui sorgono delle contraddizioni e si cercano di risolvere nel tempo, vi è la possibilità che queste si facciano più complesse, diventando di fatto vere e proprie crisi. Pertanto, le innovazioni sono da considerare parte integrante di una crisi, definita come un periodo più o meno lungo di instabilità delle contraddizioni che aumentano e si accavallano, fino a giungere a una nuova fase di stabilità.

Sulla base di quest'ultimo punto, i tre movimenti (lassaiz-faire, domanda di protezione sociale ed emancipazione) sono i sintomi dell'addensarsi di tre crisi: crisi ambientale, crisi fiscale dello stato e crisi migratoria.

La marginalità viene ancora decifrata come luogo della crisi e di messa in discussione del triplo movimento. Secondo il filosofo Paolo Virno, le aree interne rappresentano il diagramma della società; con questo il filosofo intendeva spiegare che, come il diagramma, ripropone minuziosamente struttura e proporzioni interne di un singolo fenomeno, configurandosi come un micro-spazio nel quale si vanno a vedere i singoli mutamenti che hanno luogo e che a livello macro non possono essere osservati. Anche le aree interne, in quanto micro-cosmi caratterizzati da pochi elementi essenziali, consentono di osservare, analizzare e comprendere al meglio i fenomeni sociali, nonché le tre crisi nella loro interezza, a livello elementare.

Prendendo in considerazione la crisi ambientale, crisi fiscale dello stato e crisi migratoria risultano essere oggi, tre grandi problemi sociali, le cui radici vanno indagate nei paradigmi economici e sociali che hanno contrassegnato la seconda metà del XX secolo e che per essere superate richiedono incredibili pratiche di innovazione sociale, istituzionali ed

economiche produttive. Al più, sono caratterizzati tra loro da una interdipendenza, intendendo dire che esse, seppur originatesi autonomamente, si influenzano a vicenda.

La crisi ambientale si palesa mediante il cambiamento climatico, la mancanza di risorse fossili, la persistente perdita di biodiversità e il dissesto idro-geologico. È chiaro che tutti questi fattori incidono sull'ecosistema. Nello specifico, il cambiamento climatico è causato dalla crescente presenza nell'aria di anidride carbonica, che i grandi complessi industriali hanno cominciato a produrre a partire dalla del XIX secolo, convertendo i depositi fossili in energia meccanica. Si pensi, dalla fine dell'Ottocento sino ai giorni nostri, le emissioni di anidride carbonica sono aumentate in modo considerevole portando i valori sino a 400 parti per milione, valori preoccupanti, considerati dagli esperti un punto di non ritorno per le conseguenze devastanti sull'ecosistema. Nel 2018, l'ultima relazione dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), asserisce che le istituzioni hanno 12 anni di tempo per prender provvedimenti per ridurre le emissioni di anidride e per contenere la temperatura climatica globale entro 1,5 gradi.

Oltre a questa contraddizione, un secondo problema per l'ecosistema è rappresentato dal crescente utilizzo di materie prime da parte delle imprese per produrre valore, puntando alla vendita di più prodotti possibili; a tal proposito, il sociologo americano Allan Schnaiberg, definì questo bisogno a produrre come «la macina della produzione».

La necessità dell'uomo a produrre sempre di più ha provocato un'accelerazione nella trasformazione di beni primari in merce da vendere; di fatto la tempistica del processo di produzione è diventato inconciliabile con i tempi biologici e questo fa sì che l'uomo consumi più natura rispetto a quello che la stessa potrebbe generare, anticipando il cosiddetto Overshoot Day, cioè il giorno nel quale il genere umano consuma le merci prodotte dal mondo nell'intero anno. La crisi ambientale è perciò determinata da una parte dall'eccessiva emissione di anidride carbonica

da parte delle industrie che negli ultimi anni ha superato i massimi storici, dall'altra è causata da una crescente accelerazione di trasformazione delle materie prime, deleterio per la natura e in generale per l'ecosistema.

In vista del cambiamento climatico ed elevato consumo della natura, è auspicabile identificare nuovi paradigmi di sviluppo che rimettano in moto il sistema ambientale in modo sostenibile non soltanto per le aree collocate al margine, ma soprattutto per tutti quei territori dove i fattori della crisi ambientale si concentrano; certamente un innovativo modello di sviluppo ai margini sarebbe strategico in quanto porrebbe nelle condizioni i territori urbanizzati di strutturarsi per il tramite di economie circolari.

In riferimento alla crisi fiscale dello stato, questa si traduce come crisi del sistema di welfare, nonché dall'inadeguatezza dello stato di garantire e rinnovare i bisogni emergenti nella società civile. Dunque, per comprendere la crisi fiscale è utile prendere in considerazione il contributo offerto dall'economista James O'Connor; questo fu l'autore del famosissimo libro *La crisi fiscale dello Stato*, con il quale mise in evidenza la contraddizione, o per meglio dire il contrasto tra due compiti che lo Stato è tenuto a portare a termine, vale a dire di accumulazione delle risorse, attraverso il quale lo stato crea ricchezza, e di legittimazione in cui lo stesso ridistribuisce le risorse disponibili per rispondere alle esigenze della società. Pertanto, la crisi nasce proprio da un'incapacità dello stato di gestire la ricchezza e di facilitare il processo di accumulazione senza ridurre i bisogni emergenti nel sistema di welfare.

Ne discende per O'Connor, che tale crisi è strettamente legata alla crisi ambientale, in quanto l'elemento dell'accumulazione entra in contrasto con l'inabilità della natura di offrire risorse. Questo crea la cosiddetta ricalibratura sottrattiva del welfare, ossia la predisposizione del sistema sociale alle nuove necessità, ridimensionando la spesa pubblica.

A indebolire, ancora una volta, la capacità dello stato sociale, vi sono delle pressioni interne ed esterne; quest'ultime si rifanno alla crescente

diminuzione della spesa pubblica, che intacca spesso la fascia di popolazione più debole, mentre le pressioni interne riguardano il tema generazionale, nonché l'invecchiamento della società. In altre parole, sono pressioni che mettono in crisi il sistema pensionistico e generano difficoltà nel bilanciare gli interventi in termini generazionali. A tal proposito, secondo lo studioso Cesareo le pressioni che mettono in crisi internamente uno stato sociale sono: l'andamento demografico, che mette in risalto un aumento continuo della popolazione anziana; i mutamenti del mercato del lavoro, che determinano la crisi dell'organizzazione formativa e delle politiche riguardanti i tempi di vita e i tempi di lavoro; l'incremento dell'indigenza e delle disuguaglianze, che fa scivolare la classe media verso la fascia di popolazione meno abbienti; e infine la migrazione e la globalizzazione, che stanno determinando importanti cambiamenti nelle dinamiche di marginalizzazione.

Per ovviare a tali contraddizioni vi possono essere, o prendono forma diverse strade di adattamento: il *retrenchment*, vale a dire il ridimensionamento del sistema di welfare, che riduce attraverso dei tagli la spesa pubblica e questo fa sì che il mercato si apra ad aree fino a quel momento sotto il controllo statale; la *resilienza*, cioè l'abilità di resistenza del sistema contro le manovre esterne di ridimensionamento; la ricalibratura, che può essere di due tipi: ricalibratura sottrattiva di cui si è parlato in precedenza, e la ricalibratura additiva, valida invece all'adattamento verso le nuove necessità sociali, senza però intaccare le tutele dei vecchi rischi sociali. Vi può essere, altresì, una ricalibratura cosiddetta dal basso, ciò sono direttamente i cittadini che si interpongono tra Stato e mercato; nello specifico, questo tipo di ricalibratura si configura come una forma di welfare neo-comunitario, in grado di disporre risposte di ricalibratura dal basso, mediante la promozione di reti sociali come famiglie, associazioni, volontariato e cooperative di comunità (Carrosio, 2019, pp.9-50).

In ultima istanza, un ulteriore elemento da analizzare per chiudere il quadro delle tre crisi, è il fenomeno migratorio e conseguentemente l'avvento della crisi migratoria. In generale, il fenomeno migratorio non è del tutto nuovo nel senso che, ha caratterizzato da sempre la storia dell'Italia – dall'Unità sino ai giorni nostri – nel corso della quale si sono alternate due diverse tipologie di migrazioni – interne ed esterna. Una prima tipologia è quella interna che ha caratterizzato la mobilità in Italia dagli anni Trenta, rafforzandosi sino agli novanta del secolo scorso; un esempio di migrazione interna risulta essere lo spopolamento delle aree ai margini verso le pianure. Studi relativi sulla consistenza dello spopolamento montano affermano che dopo il 1951 la popolazione in pianura è aumentata di circa 12 milioni di unità con una brusca perdita della popolazione interna – specie quella montana – di circa 900.000 abitanti. Un altro esempio di mobilità interna è rintracciabile nello straordinario spostamento di cittadini che dal meridione emigravano verso il Centro-nord; basti pensare che nel periodo del boom economico peculiare degli anni 80 del Novecento, circa quattro milioni di persone meridionali cambiavano la propria residenza per spostarla nelle città settentrionali. Inevitabilmente, questo contribuì alla crescita dell'urbanizzazione; di fatto, nel periodo compreso tra il 1951 e il 1971, alcune delle principali città mostrarono una notevole crescita demografica: Torino passò da 719.000 abitanti nel 1951 a circa 1.168.000 nel 1971, Roma passò da 1.651.000 a 2.781.000 e Milano da 1.274.000 a 1.732.000. Come è possibile comprendere, il tema della mobilità interna ha portato complessivamente a un rimescolamento della popolazione tra le grandi ripartizioni dell'Italia.

Diversamente dalla prima tipologia, la migrazione esterna concerne con la mobilità straniera. Antonio De Rossi asseriva:

[...] Da sempre i popoli migrano per varie ragioni, dettate sia dalla ricerca di migliori condizioni di vita sia dalla necessità di fuggire da catastrofi naturali, guerre o gravi emergenze umanitarie. Il cambiamento climatico, la globalizzazione, il miglioramento dei trasporti e comunicazioni hanno

moltiplicato il volume delle migrazioni e ora quasi tutte le regioni del mondo ne sono interessate (De Rossi, 2020, p. 335).

Nell'ultimo ventennio, il tasso migratorio è divenuto il principale elemento della crescita demografica; tale risulta essere vero per le aree montane, sottoposte ai processi di esodo e di invecchiamento della popolazione. Ciononostante, oggi, ai processi di spopolamento, i quali hanno determinatovuoti demografici, fisici e culturali, corrisponde un riempimento di nuove comunità di immigrati; in tal senso, si parla di neo-popolamento, ossia lo stabilimento di nuove popolazioni estranee nei territori abbandonati.

Come si evince dal breve passo, vi possono essere molte situazioni per cui una persona è costretta ad emigrare; in questo caso è opportuno distinguere tra migranti economici e migranti forzati. Per quel che concerne i *"migranti economici"*, sono coloro che dimorano dapprima nelle zone urbane del paese, per poi andare ad abitare nelle aree più internate, in quanto attratti da opportunità lavorative e da stili di vita migliori rispetto alla città. Per cui, i principali *pull factors*, cioè i fattori di attrazione dei migranti economici sono: possibilità di appartamenti a prezzi modici, e di conseguenza un minor costo della vita rispetto alle zone urbane, ambienti tranquilli rispetto al trambusto delle città, opportunità di lavoro sul posto o quanto meno nelle aree limitrofe. Contrariamente ai primi, con l'espressione *"migranti forzati"* si intendono i profughi, nonché i richiedenti asilo obbligati a trasferirsi in Italia, in quanto i paesi da cui provengono si trovano in guerra – come nel caso dell'Ucraina, dalla quale si prevedono pesanti migrazioni - oppure perché sono a rischio di calamità naturali, i cui profughi vengono sostenuti e indirizzati dallo stato verso i territori ai margini. Sulla base di alcuni dati elaborati dall'Istat con la collaborazione della Convenzione delle Alpi, nel 2017, nelle zone montuose abitavano circa 350.000 migranti, di cui 125.203 erano migranti forzati provenienti da Marocco, Albania, Ucraina, Moldavia, Macedoni, Cina, Pakistan e Senegal (De Rossi, 2020, pp. 317-342).

Le migrazioni esterne o transnazionali presentano elementi strettamente connessi sia alla crisi ambientale che alla crisi fiscale dello Stato. Relativamente al fenomeno del cambiamento climatico, questo nei prossimi anni potrebbe rappresentare per i migranti forzati un nuovo *Push factor*: le persone straniere saranno costrette ad emigrare per i paesi europei a causa di disastri ambientali come effetto del *climate change*. Sulla scia di quanto asserito, nel lontano 2006 il geologo Giorgi condusse uno studio sui cosiddetti climate change hot-spot, diretto ad individuare i paesi hot-spot, cioè punti caldi, suscettibili al cambiamento climatico. Da questo studio emerse, infatti che i due hot-spot più importanti sono le regioni mediterranee e quelle dell'Europa nordorientale. Nello specifico, soprattutto le aree mediterranee soffrono di elevate temperature durante l'estate e questo determina da un lato una diminuzione della produttività dell'agricoltura, dall'altro l'inurbamento, inteso l'emigrazione dei contadini dalle zone rurali alla città. Da questo punto di vista, le agenzie di sicurezza internazionale - Agenzia americana di Protezione Ambientale (EPA), Agenzia Europea per la ricostruzione (EAR) e l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (OSHA) - delineano i mutamenti ambientali acceleratori di crisi, in grado di intensificare i flussi migratori. Pertanto, la crisi ambientale sta diventando un elemento di spinta e nello stesso tempo di attivazione di nuovi flussi migratori; tali flussi vengono definiti dalla sociologa Saskia Sassen come migrazioni provenienti «da una massiva perdita di habitat a causa di una diversità di elementi estremi, dall'inquinamento delle acque determinato dalle industrie estrattive e minerarie».

In riferimento alla crisi del welfare, questa viene avvertita dai migranti economici come un *pull factor*, ossia come un fattore di spinta. Tale crisi determina una domanda di lavoro basata sulla manodopera straniera; di fatto, in Italia uno dei settori lavorativi più ambiti dagli immigrati stranieri è il lavoro del badante, determinato dall'invecchiamento della popolazione. Nel rapporto con altri paesi europei, l'Italia risulta essere il paese che presenta più anziani al mondo; nel 2018, circa il 22% della popolazione

aveva più di 65 anni, mentre le persone sotto la maggiore età erano soltanto il 12,4%, e secondo alcune previsioni, l'invecchiamento continuerà ad aumentare fino al 35% nel 2040, creando aggiuntivi problemi per il benessere sociale della popolazione. Per questa ragione, con il passare del tempo è aumentato il numero di famiglie che si stanno rivolgendo ad operatori di assistenza, molti dei quali sono immigrati economici (Carrosio, 2019, pp.51-62).

Quindi, attraverso il presente capitolo ci si rende conto che effettivamente l'Italia peninsulare e insulare è cosparsa da territori di margine, vale a dire da un articolato sistema rappresentato dalle valli, dalle Alpi, dai territori Appenninici, e via via scendendo il territorio, sino ad imbattersi in tutte quelle aree che la corrente meridionalista indicò come l'osso da contrapporre alle aree urbanizzate che vennero indicate come la polpa. Nello specifico, è un sistema nel quale le popolazioni residenti hanno conosciuto vecchi e nuovi processi di contrazione, dove il capitale demografico soffre da crescenti eventi di spopolamento; dove le forme di democrazie dirette stentano a funzionare; dove si polarizzano le diseguaglianze e di conseguenza – come si è potuto constatare – dove si concentrano i maggiori disagi. Pertanto, al fine di ovviare questi tipi di problemi è bene che le istituzioni pubbliche locali, il governo centrale continuino ad elaborare delle politiche volte a contrastare il fenomeno dello spopolamento.

Capitolo III

L'obiettivo convergenza delle politiche dell'Ue per lo sviluppo regionale

1. La politica di coesione europea e obiettivo convergenza

L'orientamento prevalente delle politiche europee, oggi, è quello di privilegiare lo sviluppo locale, il luogo, inteso non solo come una mera estensione territoriale, o un agglomerato di individui, ma anche come un insieme connesso di specificità - un bosco, un fiume, una chiesa, un municipio - legate ad un singolo elemento e nello stesso tempo le percezioni, i valori e i significati che la popolazione del luogo assegna agli stessi elementi. Per cui, ogni luogo assume una doppia connotazione: di relazioni tra le persone, le quali qualificano un luogo e definiscono il confine degli individui, i sistemi di potere, le prassi politiche e le politiche stesse; e di eccezionalità degli elementi.

Nel precedente capitolo, sono state spiegate le motivazioni che spingono le persone a spostarsi da un contesto ad un altro; quando le persone emigrano in nuovi contesti, perché attratte da zone più prospere di opportunità o perché obbligate ad emigrare per le scarse possibilità che lo stesso contesto offre, il luogo muore; e quando un contesto muore si crea una sorta di vuoto geografico e umano (Cersosimo, Donzelli, 2020, pp.141-145).

In generale, affinché un luogo non muoia risultano necessarie – ai fini della trattazione- delle politiche di rianimazione, nonché di sviluppo. La nozione di sviluppo sottintende una serie di logiche e considerazioni che

possono sfociare nell'etico, ma anche concetti come crescita, prosperità e benessere. In tal senso, nel corso del tempo le politiche di sviluppo, hanno subito una grande trasformazione; di fatto, inizialmente erano semplici politiche settoriali, cioè riguardavano specifici settori – primario, secondario e terziario. Tale approccio, tuttavia non teneva in considerazione i singoli territori e con queste le loro differenze. Questo portò ad un cambio di paradigma: si passò da una visione di politica settoriale ad una politica improntata sul territorio. Nacque così, sul finire degli anni Settanta del Novecento il cosiddetto approccio *Place-based*, una politica rivolta ai luoghi, e quindi una politica di sviluppo locale di tipo partecipativo.

È necessario tenere in considerazione la sostanziale differenza che sussiste tra i due approcci: l'approccio settoriale era fondato – specie dopo la Seconda guerra mondiale - sul modo di regolazione²⁰ fordista, il quale non prendeva in considerazione il territorio, bensì era incentrato sullo sviluppo della fabbrica nella grande città. Il paradigma fordista prevedeva da un lato un tipo di sviluppo esogeno, cioè dipendente da variabili esterne al contesto; per cui, ad esempio, per far crescere un determinato territorio, era necessario costruire una fabbrica completamente aliena rispetto alla cultura di quel territorio, dall'altro prevedeva una partecipazione decisionale ai processi di sviluppo *top-down* (dall'alto verso il basso), cioè un flusso unidirezionale che prediligeva una visione verticistica nel prendere delle decisioni; in altre parole, il vertice prendeva le decisioni e i subordinati le rispettavano. La crisi del modello fordista che può essere tradotta come una crisi dello Stato-nazione, in quanto emersero nuove forme di regolazione politica a

²⁰Un modo di regolazione può essere inteso come il processo che porta alla produzione di beni collettivi per lo sviluppo locale. Questo è il risultato di una coesistenza, o per meglio dire di una combinazione fra tre forme ideal-tipiche di regolazione, definita come il processo con cui si danno vita le regole di convivenza civile. Le tre tipologie di regolazione sono: regolazione economica (relativa alla formazione delle leggi che disciplinano il mercato); regolazione politica (riguarda la legiferazione di norme giuridiche, attraverso le quali lo Stato le fa rispettare. È un modo di regolazione incentrato sull'ordine); regolazione sociale (consiste nella creazione di norme sociali, importanti per la convivenza reciproca tra le persone). Per ulteriori approfondimenti consultare (citare libro alla prof)

rete a cui non fece seguito una politica coerente; quindi, lo Stato, da questo punto di vista non fu capace di legiferare delle norme in grado di rispondere alle nuove sfide globali, primo fra tutti il cambiamento climatico. Quanto all'approccio Place-based è caratterizzato da un tipo di sviluppo endogeno: con questo si vuole dire che lo sviluppo non dipende solo da dinamiche esterne come avveniva in precedenza, bensì viene condizionato anche da dinamiche interne al territorio, questo perché se il contesto locale crescesse soltanto al suo interno rischierebbe una sua chiusura verso l'esterno, viceversa se il territorio si aprisse verso nuove sfide provenienti dall'esterno, queste gli servirebbero per svilupparsi al suo interno; per cui,diventano sia importanti i punti di forza interni del territorio - che sono a sua volta diversi rispetto a quelli di un altro territorio - sia le dinamiche esterne. Per questo motivo, con l'approccio Place-based si parla di sviluppo cosiddetto *neo-endogeno*. Con l'espressione neo-endogeno si intende uno sviluppo che è il risultato di una combinazione di elementi sia interni che esterni. Diversamente dal primo, nel secondo approccio la partecipazione ai processi di sviluppo viene definita come *bottom-up* (dal basso verso l'alto), cioè la definizione dei piani di sviluppo avviene nelle sedi locali, tenendo conto degli obiettivi stabiliti a livello sovra-nazionale dall'Unione europea; in altre parole, è una partecipazione che proviene dal basso, la quale coinvolge i diversi attori locali. In particolare, gli *stakeholders*, cioè gli attori strategici dello sviluppo locale sono: gli enti locali e regionali (comuni, province e regioni), le associazioni di categoria (Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confprofessioni, Assoimprese), gli istituti bancari, le fondazioni, la società civile organizzata, gli istituti di ricerca, le imprese, i professionisti (Messina, 2012).

Una politica Place-based, altresì, è una strategia di ampio respiro la cui finalità è quella di far fronte al sottoutilizzo di risorse in determinati luoghi mediante l'azione pubblica, promuovendo l'erogazione di beni e servizi pubblici integrati ai territori in modo da attivare un cambiamento istituzionale. Per fare ciò, le istituzioni pubbliche devono perseguire due

differenti obiettivi: l'efficienza, la quale è relativa alla piena capacità di un luogo o di una regione di utilizzare al meglio tutto il suo potenziale economico e istituzionale, e tutte le possibili conseguenze di agglomerazione; ne consegue che l'ottenimento della piena capacità è dato dall'intervento privato e dall'azione esogena delle istituzioni pubbliche, che possono aumentare l'impiego della capacità di un territorio in un determinato momento e possono espanderla nel tempo. Il secondo obiettivo da raggiungere è l'equità; questa racchiude il concetto di inclusione sociale, relativa all'accesso di tutti i cittadini alle risorse, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti fondamentali, nel territorio in cui vivono. Da questo punto di vista, una politica Place-based rivolta all'inclusione sociale è da intendersi come una politica diretta al miglioramento dell'inclusione sociale nei suoi vari aspetti, mediante l'erogazione di beni e servizi, i quali devono essere garantiti a tutti i cittadini, il che comporta una riduzione delle disuguaglianze territoriali.

Tuttavia, talvolta, una politica di sviluppo locale può dare seguito a diverse degenerazioni; può favorire investimenti non in linea con il potenziale posseduto dal territorio; incentivare una dipendenza dei fondi da parte del territorio, comportando nel medio-lungo termine l'aumento di disuguaglianze; portare ad una disincentivazione degli attori locali nell'investire i fondi devoluti per lo sviluppo; e infine insufficienza nella fornitura di beni e servizi (Barca, 2009, pp. 19-33).

È chiaro quanto l'approccio place-based sia strettamente correlata alla politica di coesione territoriale europea. Quest'ultima - prevista dall'art. 119 comma 6 della costituzione italiana, il quale recita "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", e dagli artt. 178 e 179 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

(TFUE), con le relative modifiche introdotte dal trattato di Lisbona - nel corso del tempo ha assunto un ruolo sempre più importante, diventando oggi, la principale politica di investimento dell'Ue; di fatto questa dispone vantaggi a tutte le regioni dei ventisette stati membri, e sostiene lo sviluppo economico, il lavoro, la crescita sostenibile e la salvaguardia ambientale. Tuttavia, prima di ragionare sull'attuale Politica di coesione, occorre ripercorrere, brevemente, il percorso storico che l'ha portata, oggi a diventare una politica di rilievo a livello europeo.

Nonostante, il concetto di "coesione" era incluso già nel lontano 1957 nel Trattato di Roma, a ciò non equivalse da subito una politica di sviluppo territoriale strutturata: inizialmente, si affidò agli Stati membri il compito di farsi carico delle zone più fragili. In questa prima fase, l'unica istituzione europea volta a finanziare i progetti per le zone economicamente svantaggiate fu la Banca Europea per gli investimenti (BEI), come successe ad esempio per il processo di infrastrutturazione del Mezzogiorno. L'istituzione del Fondo sociale europeo (Fse), nel 1958, rappresentò la base verso una politica di coesione. Sulla base di quest'ultimo e l'adesione nel 1975 del Regno Unito alla Comunità economica europea (CEE), fu possibile istituire il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fers), pensato per intervenire sulle aree economicamente arretrate. Più specificamente, si cominciò a parlare di Politica di coesione, con l'Atto Unico Europeo (AUE), approvato nel 1986; fu proprio con quest'ultimo che venne introdotto non solo il mercato comune, ma anche l'obiettivo della coesione socio-economica. In seguito a ciò, nel 1989 venne approvata una riforma dei fondi strutturali – cosiddetta riforma Delors – attraverso la quale furono riorganizzati i programmi di investimento, estendendo i rispettivi cicli di vita sino a 7 anni e vennero aumentati le risorse da devolvere; in altre parole, con la suddetta riforma le politiche di coesione divennero redistributive, il che significava che l'Unione europea avrebbe destinato più fondi alle regioni che necessitavano di più sviluppo (Ottaviani, 2019).

Dal momento che i fondi strutturali venivano destinati alle regioni, questa riforma spinse molti paesi a regionalizzarsi; per cui, ci furono molti paesi che istituirono nuove regioni, come avvenne nei Paesi dell'Europa centro-orientale, cosiddetti Paesi Peco. Occorre sottolineare, che sino al 2013 si assistette ad un'accentuata regionalizzazione, la quale costrinse l'Unione europea a frenarla. Ciò comportò alcuni passaggi importanti: da politiche di coesione redistributive si passò a politiche strategiche, in cui non si puntò più allo sviluppo delle regioni bensì allo sviluppo della città; da aree obiettivo si passò a obiettivi strategici di sviluppo; e infine venne eliminato il criterio della zonizzazione, mediante il quale la pubblica amministrazione suddivideva il territorio in zone. In particolare, vennero stabiliti tre obiettivi strategici: 1) la convergenza, cioè le zone economicamente più arretrate dovevano convergere verso gli standard definiti a livello europeo; 2) competitività e occupazione; 3) venne potenziata la cooperazione interregionale, vale a dire tra regioni confinanti.

In estrema sintesi, tale passaggio comportò da una parte l'eliminazione del criterio della zonizzazione per aree obiettivo, definito dall'alto, dall'altro venne maggiormente responsabilizzato il livello decisionale regionale, allo stesso tempo rafforzando l'approccio di sviluppo territoriale integrato-partecipato, definite dal basso (Messina, 2012).

A completare il percorso storico si aggiunge, nel 1994, l'istituzione del Fondo di coesione, rivolto a quegli Stati membri con un Pil nazionale notevolmente inferiore alla media europea.

Da questo breve excursus storico quello che si evince è la centralità dei finanziamenti europei, meglio noti come fondi strutturali, tramite dei quali gli attori locali attuano i progetti europei prestabiliti a livello territoriale.

Occorre chiarire che a seconda dei progetti europei possono essere sovvenzionati dai fondi strutturali, e altri invece co-finanziati, cioè sovvenzionati in parte mediante i fondi strutturali, in parte sulla base dei fondi dello Stato; si parla di fatto di finanziamenti *indiretti* allorché gli enti

pubblici quali Regioni, Ministeri ecc, fungono da intermediari tra gli attuatori dei progetti e la Commissione europea, e finanziamenti *diretti* governati direttamente dagli attuatori e dalla Commissione europea, i quali sono i veri promotori dei progetti. Sulla base di ogni fondo strutturale, vengono elaborati i cosiddetti Piani operativi nazionali (PON) e i Piani operativi regionali (POR), con quest'ultimi che possono essere diversi da regione a regione. È importante sapere che grazie ai fondi di finanziamento previsti dai due piani (PON e POR), l'Italia e le sue regioni per la stagione 2014/2020 hanno beneficiato complessivamente da parte dell'Ue di 42,7 miliardi di euro.

A ogni modo, in generale, oggi, i fondi strutturali che vengono utilizzati per implementare la sviluppo locale sono cinque: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Mentre per la politica di coesione vengono utilizzati i primi tre fondi, poiché gli ultimi due fanno riferimento rispettivamente allo sviluppo marittimo (FEAMP) e allo sviluppo rurale (FEASR). La politica di coesione viene pianificata attraverso dei programmi settennali e i fondi SIE, utilizzati per la programmazione 2014-2020 e mirano a perseguire gli obiettivi stabiliti per la "*Strategia Europa 2020*" (Ottaviani, 2019). Nello specifico, quest'ultima è stata proposta dalla Commissione europea nel 2010 nell'ambito della programmazione 2014-2020 ed è basata su una visione di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; in tal senso, tale strategia si prefissava di raggiungere cinque ambiziosi obiettivi in materia di occupazione (innalzare al 75% il tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni), innovazione, istruzione, clima/energia (cambiamenti climatici e sostenibilità energetica, si pensi alla Green economy), integrazione sociale (riduzione della povertà e dell'emarginazione). Tutto questo doveva essere raggiunto entro il 2020 (citare qualche libro della prof). Sulla strada della programmazione per il periodo 2014-2020, nel maggio del 2018 si è riunita la Commissione europea, durante la quale è stato

presentato il nuovo disegno per elaborare la successiva politica di coesione per la stagione 2021-2027; i fondi che verranno implementati sono FESR, l'FSE+, il Fondo di coesione e il FEAMP, attraverso i quali verranno realizzati i seguenti obiettivi: un'Europa più intelligente (trasformazione economica innovativa e intelligente), più verde e a basse emissioni di carboni, più connessa (mobilità e connettività regionale alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)), più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali; e infine più vicina ai cittadini (sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante iniziative locali). In seguito alla pandemia causata dal Covid-19, per i Paesi membri che sono stati colpiti pesantemente, inoltre, è stato introdotto, nell'ambito della nuova programmazione 2021-2027 un eccezionale piano di ripresa, meglio noto come «Next Generation EU» (NGEU). Per cui i progetti di sviluppo previsti verranno finanziati in parte dai fondi SIE, in parte dal Next Generation Eu²¹.

In generale, vi sono tre diversi obiettivi promossi dalla politica di coesione; diversi perché ciascuno di questi punta a rafforzare un determinato ambito. Relativamente all'obiettivo "*Competitività regionale e occupazione*", questo mira a potenziare la competitività, l'attrattività e l'occupazione regionale. Per tale obiettivo, possono partecipare tutti i territori comunitari, salvo per coloro che sono ammessi all'obiettivo convergenza. Un secondo obiettivo coincide con la "*Cooperazione territoriale*", il quale è volto a consolidare la cooperazione territoriale transfrontaliera, transnazionale e interregionale mediante lo scambio di esperienze. Diversamente dal primo obiettivo, in questo secondo caso sono ammessi tutti quelle aree di frontiera del territorio comunitario. Altresì, al fine di garantire un'efficiente cooperazione tra i territori ammessi, è importante che questi tra di loro non superino una distanza di 150 chilometri (Ottaviani, 2019).

Il terzo e ultimo obiettivo - quello che risulta importante ai fini della trattazione - è rappresentato dall'obiettivo "*Convergenza*" diretto ad

²¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale>

accelerare la crescita socio-economica a livello comunitario di quelle regioni lente nel progresso, mediante l'ampliamento degli investimenti che vanno dal capitale umano, fisico, al miglioramento tecnologico, alla qualità ambientale, ai mutamenti economici e sociali, all'efficienza della pubblica amministrazione. Le regioni che sono ammessi e che beneficiano dei finanziamenti previsti dai fondi SIE nell'ambito di questo obiettivo sono le regioni che mostrano un Pil pro capite inferiore al 75% rispetto alla media europea dei 27 stati membri. Viene previsto, inoltre, un sistema di sostegno transitorio per consentire il completamento del processo di convergenza dei paesi in oggetto (Ottaviani, 2019).

Nel tempo sono stati presentati molti bandi che riguardano in particolar modo o in maniera del tutto esclusiva le regioni italiane, diretti ad aumentare il rispettivo Pil pro capite e l'occupazione, e in generale a migliorare il tenore di vita delle regioni interessate. Nello specifico, la figura 3.1 illustra le regioni italiane oggetto dell'obiettivo convergenza dell'Unione europea, le quali hanno un Pil pro capite inferiore al 75% della media europea, risultano essere quattro regioni meridionali: Campania, Calabria, Sicilia e Puglia.

In sostanza, la politica di coesione pone al centro *l'economia della conoscenza*, la quale punta l'attenzione sull'innovazione, cioè su ciò che serve per produrre, e non sul prodotto finale; di fatto se non c'è innovazione, non c'è crescita dell'economia. Essere generativi vuol dire: generare, ossia mettere al mondo un valore nuovo e prendersi cura dello stesso; attivare processi partecipativi dal basso; valorizzare persone e luoghi.

Fig.3.1 – Le regioni meridionali oggetto dell'obiettivo convergenza



Fonte: <https://www.alden.it/regioni-obiettivo-convergenza-italia/>

2. Indicatori di svantaggio competitivo delle regioni meridionali

Nonostante i cospicui finanziamenti previsti dalle precedenti programmazioni, rimane – ancora oggi – la questione dello squilibrio regionale, tra regioni settentrionali e meridionali, tra regioni del Nord Europa e del Sud Europa.

A partire da questa breve considerazione, una domanda che sorge spontanea è la seguente: Perché questo? A tal proposito, per comprenderne la ragione, preme prendere in considerazione il Regional Competitiveness Index (RCI), l'indice di competitività regionale. Creato a livello europeo, dalla Commissione europea nel 2010 - sulla base del Global Competitiveness Index, introdotto dal World Economic Forum – quantifica i punti di forza e di debolezza, nonché il livello di sviluppo di ciascuna regione dell'Unione europea. L'RCI compendia undici pilastri - o meglio noti indicatori - che misurano la competitività, la quale viene definita come la capacità delle regioni di offrire un ambiente attrattivo e sostenibile a imprese e individui che in queste aree abitano e prestano il

loro servizio lavorativo, rivelandosi così, come un valido strumento per la definizione dei nuovi programmi (Confindustria Toscana, 2019).

Nella fattispecie, i pilastri con cui viene misurata la competitività regionale, si dividono in tre macro-categorie: *“Basic pillars”* (sono i pilastri necessari e determinati per il buon funzionamento di ogni economia; per cui fanno riferimento agli indicatori di qualità, quali: istituzioni, stabilità macroeconomica, infrastrutture, salute e dell’educazione primaria e secondaria); *“Efficiency pillars”* (sono gli indicatori che permettono di descrivere e qualificare l’ambiente socio-economico. Tra questi rientrano: l’istruzione superiore/apprendimento continuo, l’efficienza del mercato del lavoro e la dimensione del mercato); *“Innovation pillars”* (comprende tutti quei pilastri connessi all’economia più competitiva: maturità tecnologica, eccellenza negli affari e innovazione) (Annoni, Kozovska, Saltelli, 2010).

L’indice viene aggiornato ogni tre anni, al termine dei quali, sulla base degli undici pilastri, viene pubblicata una classifica contenuta all’interno di un rapporto formulato dall’Eurostat, e fornisce informazioni relative alle regioni più sviluppate e a quelle meno sviluppate. La classifica viene formulata mediante la consultazione di un sistema creato dall’Eurostat nel 1988 - di ripartizione del territorio europeo con finalità statistiche; tale sistema con cui prende corpo la statistica regionale venne definito *“Nomenclatura di unità territoriali per la statistica”* (NUTS), la quale suddivide ciascun Paese membro in macro-regioni a gradi diversi (NUTS 0, 1, 2, 3), dalle aree più grandi a quelle più piccole. Fondamentalmente, la classifica NUTS viene impiegata, oltre che per stabilire i confini regionali, anche per definire l’ammissibilità delle regioni ai Fondi SIE (specie i fondi strutturali Fers, Fse), previsti dalla politica di coesione. Ai sensi del Regolamento n.1059/2003, articolo 3, comma 2, «Per stabilire in quale livello NUTS debba essere classificata una determinata classe di unità amministrative di uno Stato membro, si considera la dimensione media della classe di unità amministrative dal punto di vista della popolazione facendo riferimento alla tabella seguente»

Tab. Popolazione per fascia di Nuts

Livello	Soglia minima popolazione	Soglia massima popolazione
NUTS 1	3 milioni	7 milioni
NUTS 2	800.000	3 milioni
NUTS 3	150.000	800.000

Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/99/nomenclatura-comune-delle-unita-territoriali-statistiche-nuts->

Riflettendo più nel dettaglio sul regolamento citato, un aspetto da approfondire riguarda la ripartizione, e quindi la classificazione regionale nei vari livelli delle unità statistiche: innanzitutto, ciascun Paese membro dell'Ue – che rappresentano il livello 0 – è diviso in un'unità regionali, le quali costituiscono il primo livello della classificazione Nuts (Nuts 1); durante la programmazione 2014-2020, specie a partire dal 1 gennaio 2015 il livello 1 (Figura 3.2), lo stesso livello comprendeva 97 Paesi dell'Ue (Germania, Belgio, Danimarca, la Svezia, la Finlandia, l'Irlanda, il Galles, la Scozia. Relativamente all'Italia, poiché le regioni interne non possiedono una soglia di popolazione tra i 3 e i 7 milioni, per comodità la suddivisione è per macro-aree regionali: Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud e Isole).

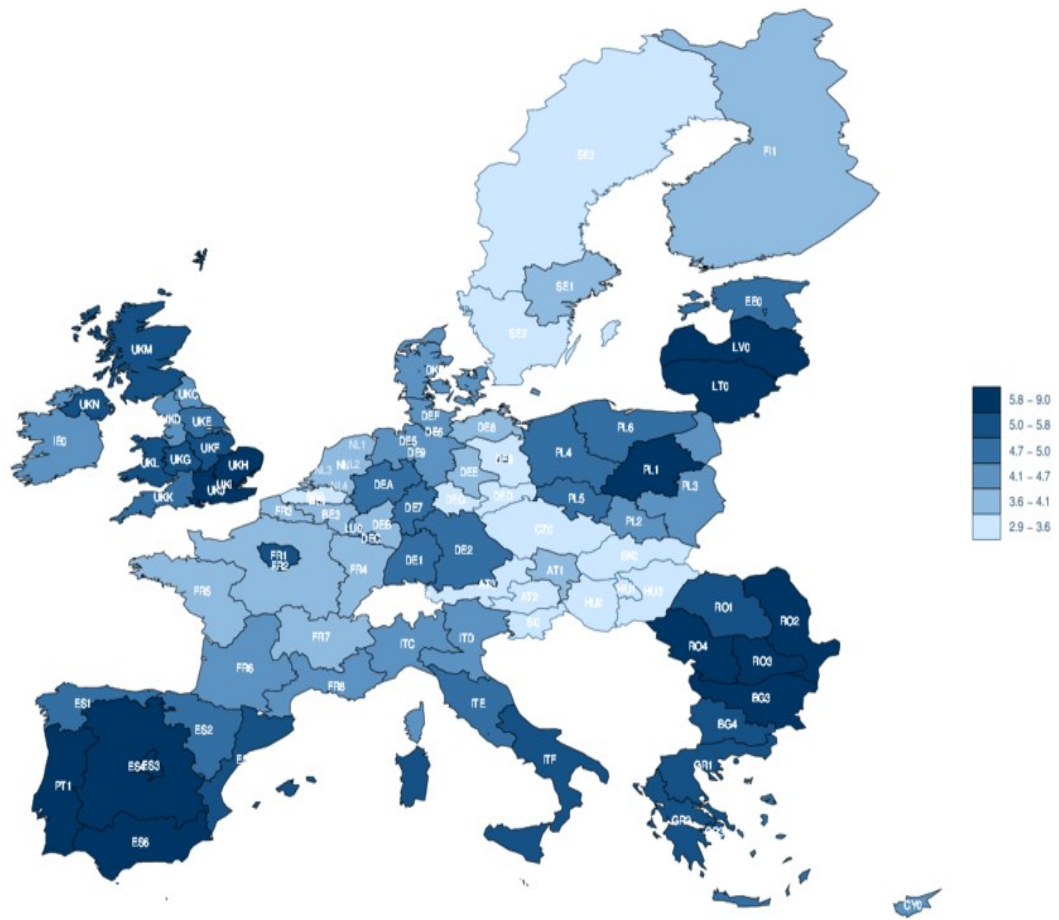
A sua volta, nel livello 2 - illustrato nella figura 3.3 – le macro-aree, definite nel primo livello, vengono suddivise in entità regionali (nel caso dell'Italia in 20 regioni amministrative); in riferimento alla stagione 2014-2020, tale livello era costituito da 270 territori e venivano suddivise in tre gruppi sulla base del Pil pro capite: *Regioni meno sviluppate* (in queste aree – colore rosso - il Pil pro capite non superava il 75%, della media europea; relativamente all'Italia la parte meno sviluppata risultava essere il Meridione - Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia); *Regioni in transizione* (nelle quali – colore blu chiaro - il Pil pro capite era compreso nell'intervallo [75-90]%, rispetto alla media europea; un esempio sono

alcune regioni dell'Italia centrale e insulare - Abruzzo, Molise, Sardegna -e parte dell'Europa centro-settentrionale); *Regioni sviluppate* (in questi territori – colore blu scuro–si caratterizzavano per un Pil pro capite del 90%, sopra la media europea. Un esempio, in Italia sono le regioni dell'Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, le provincie autonome di Trento e Bolzano, Valle d'Aosta, Veneto e Umbria).

Ulteriormente, le regioni del Nuts 2, nel terzo livello (Nuts 3) vengono ripartite in un numero intero di entità locali (in Italia la suddivisione viene fatta in provincie, comuni ecc.). Nella precedente programmazione, nella Nuts 3 rientravano circa 1.318 territori; tra questi le provincie e i comuni italiani, le Nomoi (prefetture) in Grecia, le Maakunnat finlandesi, i Län in Svezia, i Dipartimenti francesi, le provincie spagnole etc.

Visto il successo della classificazione Nuts, la Commissione europea propone di continuarla ad utilizzare per la programmazione 2021-2027, come criterio di definizione dell'ammissibilità regionali ai fondi strutturali.

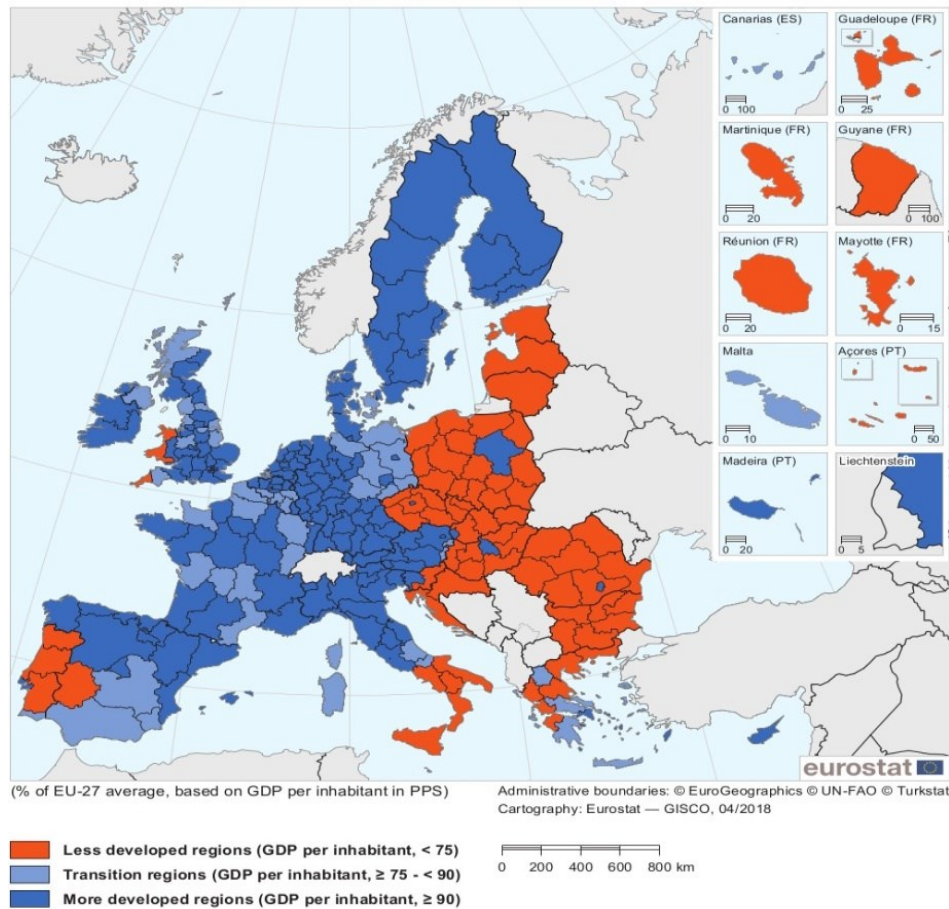
Fig.3.2 – Le regioni NUTS 1



Fonte: https://www.researchgate.net/figure/S80-S20-ratio-across-NUTS-1-regions_fig3_303708917

Fig.3.3 – Le regioni NUTS 2

Eligibility of regions for cohesion funds, by NUTS 2 regions, for the programming period 2014-2020
(% of EU-27 average, based on GDP per inhabitant in PPS)



Note: GDP per inhabitant (in PPS) over the period 2007–09 was used as the basis for the allocation of structural funds for 2014–20; as such, calculations relating to regional eligibility were based on the NUTS 2006 classification and with reference to the EU-27 average. The EU-28 regions in this publication are delineated on the basis of the NUTS 2013 classification and as a result there are regions where regional eligibility does not follow the new NUTS boundaries: Chemnitz (DED4) and Merseyside (UKD7) are partly eligible as transition regions and partly as more developed regions; Vzhodna Slovenija (SI03) is mostly eligible as a less developed region and partly as a more developed region.
Source: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy

Fonte: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Eligibility_of_regions_for_cohesion_funds,_by_NUTS_2_regions,_for_the_programming_period_2014-2020_%28%25_of_EU-27_average,_based_on_GDP_per_inhabitant_in_PPS%29-RYB18.png&oldid=391645

Quanto detto sino ad ora aiuta a comprendere la posizione che occupa l'Italia – in generale – e il meridione nello scenario europeo. Rispetto a ciò, una domanda che sorge spontanea è la seguente: quali sono stati i risultati raggiunti dall'Italia e nello specifico dal Meridione, nelle varie edizioni dell'indice di competitività regionale? I valori dell'RCI vanno da 0 a 100 punti e con riguardo alla prima edizione del 2010, il rapporto pubblicato della Commissione europea, descriveva un'Italia che

retrocedeva rispetto agli altri Paesi europei; di fatto, osservando la figura 3.4 è possibile notare come il punteggio dell'Italia nello scenario europeo, non andava oltre la quarta banda – colore blu chiaro - con valori che rientrano nell'intervallo tra 33 e 66 punti; occorre dire che il punteggio italiano veniva compensato dalla competitività di alcune regioni centro-settentrionali (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Lazio e Liguria), il cui punteggio si aggirava tra 49.5 e 66. Se poi l'analisi viene condotta sulle regioni meridionali e insulari (fig.3.5), è possibile osservare come la maggior parte di queste (Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna) non superavano la seconda banda – colore celeste scuro – registrando un punteggio inferiore alla media tra 0 e 33; mentre altre regioni come Campania e Puglia registravano un indice – colore lilla - compreso tra 33 e 50.

Fig.3.4 – Geografia europea dell'Indice di Competitività Regionale

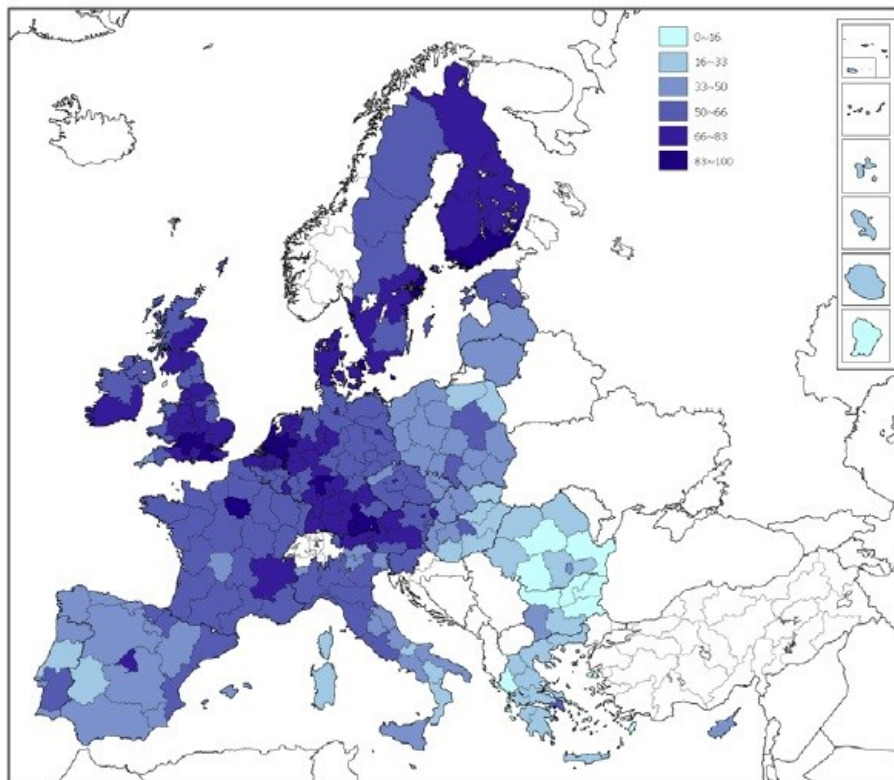
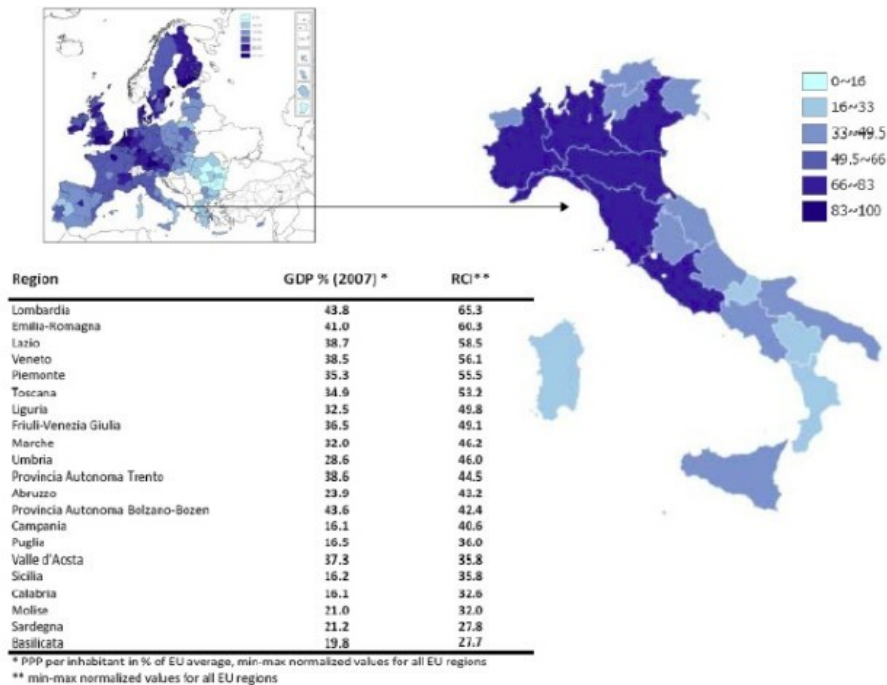


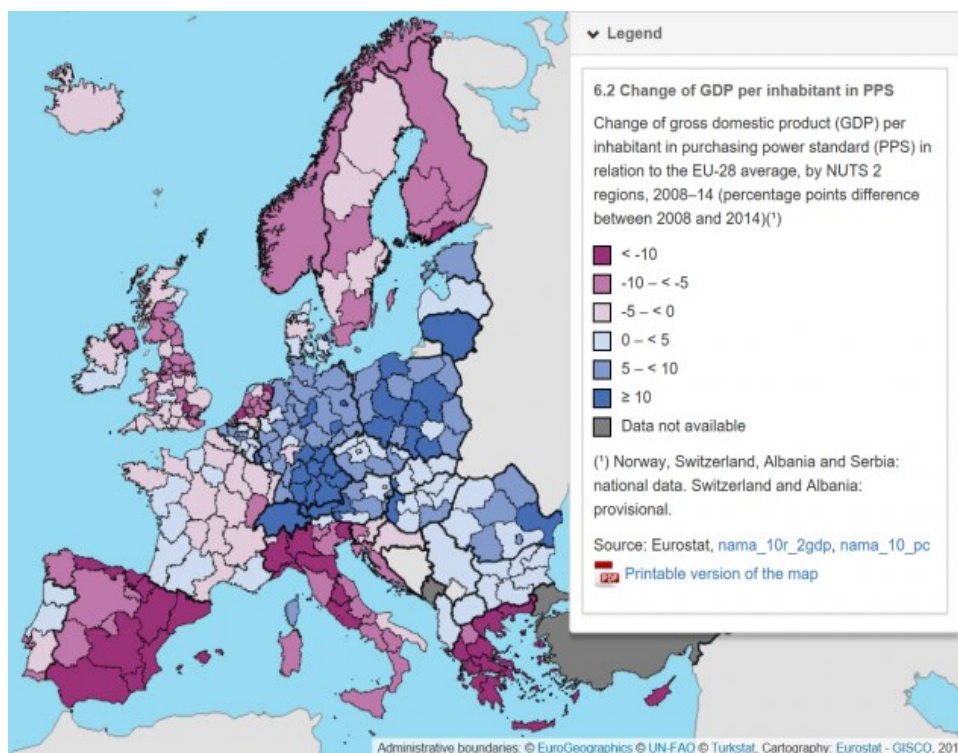
Fig.3.5 – Indice di competitività del Meridione



Fonte: <https://www.lavoce.info/archives/26492/regioni-deuropa-chi-e-piu-competitivo/>

Analogamente al 2010, nell'edizione successiva del 2016, il rapporto fece emergere sommariamente - tra il 2008 e il 2014 – un diverso andamento della competitività, con un aumento di quest'ultima in alcuni paesi europei (Germania e Polonia) e un'altrettanta diminuzione in altri: senza dubbio tra i Paesi che segnarono una diminuzione, la Grecia registrò il calo più pesante, con Atene che perse oltre 22 punti percentili nella classifica dell'RCI; in Italia, la sola provincia che crebbe fu Bolzano, per il resto fu un continuo declino; diminuzioni simili, si stimarono anche tra le comunità spagnole; mentre Paesi come Francia e Regno Unito, seppur con alti e bassi si mantennero stabilmente competitivi. Quanto detto viene illustrato di seguito nella figura 3.6.

Fig.3.6 – Mappa geografica europea dell'RCI



Fonte: <https://www.youtrend.it/2017/03/08/pil-competitivita-regionale-rci-banana-blu/>

Dal rapporto, altresì, emergeva un quadro del tutto preoccupante per l'Italia: i dati confermavano una netta superiorità della competitività dei Paesi nord-europei rispetto alle regioni italiane. Tale situazione veniva peggiorata dalle condizioni delle regioni meridionali, il cui tasso di competitività – in una scala da 0 a 1 – risultava essere minore di 1. (Boccardo, 2017)

Nell'ultima relazione sull'RCI, pubblicata dalla Commissione europea nel 2019, i dati presentavano un meridione che stentava ad essere competitiva e un settentrione che continuava a tenere il passo con gli altri Paesi europei; di fatto, nella classifica europea la media dell'Italia era di 42,1 punti; nella classifica interna sopra i 42,1 punti, si collocavano tutte le regioni settentrionali, in prima linea la regione lombarda (57,01 punti). Di contro sotto i 42,1 punti si collocavano tutte le regioni del centro

(fatta eccezione per il Lazio, quarta italiana con 53,09 punti a livello nazionale e l'Umbria con 43,49 punti) e l'intero Mezzogiorno²².

Arrivati a questo punto, è lecito domandarsi quali siano i pilastri che incidono sulla competitività dell'Italia e, nella fattispecie, sul Mezzogiorno: certamente, tra questi rientrano gli indicatori che descrivono la qualità delle istituzioni – la quale fa riferimento al grado di corruzione, allo stato di diritto, all'efficacia del governo di rispondere alle esigenze della popolazione; qualità del sistema educativo, inteso fino alla scuola secondaria di primo grado (il sistema educativo è relativo alla conoscenza acquisita nel corso del tempo dagli studenti); mentre per quanto riguarda gli indicatori che descrivono l'innovazione e il mercato del lavoro, questi delineano una diversità tra Nord e Sud; da questo punto di vista, il Nord risulta essere più competitivo del Sud. In sostanza, tutti questi indicatori incidono pesantemente sulle regioni meridionali (infatti ottengono un punteggio inferiore al decimo percentile), e per questo si collocano nelle ultime posizioni delle classifiche rispetto alle altre regioni d'Europa (Annoni, Kozovska, Saltelli, 2010).

3. Le strategie integrate di Sviluppo Urbano-Sostenibile (SISUS)

Una piccola parentesi di questa trattazione viene dedicata alla politica di sviluppo dell'area urbana. Oggi giorno, si assiste sempre più ad un riempimento dei grandi agglomerati urbani, considerati da una parte come i principali propulsori dell'economia europea, poiché offrono opportunità lavorative e servizi, dall'altra come i luoghi in cui si incentivano attività creative e innovative; proprio per questo, circa il 70% della popolazione europea vive in una zona urbana. Nel contempo, sono i luoghi in cui si concentrano alcuni dei problemi attuali quali la disoccupazione, la povertà e l'inquinamento ambientale.

In tal senso, l'obiettivo della politica di coesione nella programmazione 2014-2020 era quello di sostenere strategie integrate per rafforzare la

²²<https://www.sardegna.ricerche.it/index.php?xsl=2145&s=399856&v=2&c=94142&vd=2&t b=94133>

crescita urbana sostenibile, al fine di irrobustire la resilienza delle aree urbane e di assicurare l'integrazione tra gli investimenti eseguiti mediante i fondi strutturali e d'investimento europei. In altre parole, tale programmazione promuoveva una politica integrata cosiddetta di Sviluppo urbano sostenibile (SUS)²³. Più nello specifico, la visione comune tende a definire lo sviluppo urbano sostenibile come:

Il processo attraverso il quale è possibile ottenere un miglioramento misurabile del benessere umano a breve e a lungo termine attraverso azioni a livello ambientale (consumo delle risorse con impatto ambientale), economico (efficienza dell'uso delle risorse e ritorno economico) e sociale (bene sociale, benessere e salute). (Ferrini – 2019).

La strategia Sus rappresenta uno strumento innovativo di sviluppo urbano e una modalità diversa di cooperazione capace di includere i diversi stakeholders locali e i beneficiari delle politiche quali la popolazione, gli imprenditori e gli enti associativi. Da questo punto di vista, l'approccio Sus, anzitutto promuove un quadro strategico per la crescita e l'integrazione futura degli agglomerati urbani, indipendentemente della loro dimensione, in secondo luogo incentiva una collaborazione a più livelli tra i diversi attori e nel contempo garantisce una partecipazione attiva dei cittadini; infine è un modello basato sull'integrazione delle diverse fonti di finanziamento.

La stessa strategia, altresì, prevede al suo interno diversi progetti, ed è per questo che si deve parlare al plurale, e quindi di strategie Sus; visto l'ampio repertorio dei progetti, questi possono essere suddivisi in quattro categorie: 1) programmi strategici riguardanti aree urbane di piccola dimensione; 2) programmi che prevedono una rigenerazione urbana per vaste aree; 3) progetti strategici territoriali; e in ultimo piattaforme collaborative funzionali a creare nuovi progetti strategici incentrati su specifici problemi. Oltre a questo, tali programmi legati alla strategia Sus producono direttamente effetti sulle persone e sui territori. Questa organizzazione è decisamente in sintonia con il paradigma place-based dovuta al fatto che i programmi sono rivolti allo sviluppo locale, nonché territoriale (Lemaître, Vitcheva ,2020).

²³https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf

Quali sono le azioni e i fondi – a livello europeo - con cui è possibile concretizzare lo sviluppo delle aree urbane? Ciascun Stato membro si impegna allo sviluppo urbano sostenibile attraverso il ricorso di strumenti finanziari, primo fra tutti il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fers). Nella fattispecie, quest'ultimo si rifà ad un postulato di base definito nell'art.7 del regolamento riguardante il Fers: “sostenere lo sviluppo urbano sostenibile per il tramite di programmi integrati per affrontare le sfide socio-economiche, ambientali, climatiche e demografiche”. In ogni Stato membro, viene stanziato il 5% di tale fondo; è bene accennare che nella prossima stagione 2021-2027 è stato proposto di aumentare lo stanziamento sino al 6%.

Data la sua importanza, l'implementazione della strategia necessita di una rete istituzionale consolidata, nonché l'istituzione di una rete di sviluppo urbano, la quale coinvolge le autorità urbane - di ciascun Stato membro - che percepiscono i finanziamenti previsti dal Fers per lo sviluppo urbano. Più nello specifico, la rete facilita lo scambio di esperienze riguardo lo sviluppo urbano, tra i grandi agglomerati urbani, in modo da accrescere le loro capacità e adottare nuovi metodi di sviluppo sostenibili. Un esempio in questo senso sono le varie edizioni del programma Urbact, le quali sono state realizzate nel corso delle diverse programmazioni relative alla politica di coesione; la prima edizione Urbact I è stata promossa nel corso della programmazione 2002-2006; Urbact II per la programmazione 2007-2013; sulla scia delle due prime edizioni, nella programmazione 2014-2020 è stata promossa Urbact III; viene previsto, infine che nella nuova programmazione 2021-2027 Urbact IV. In sostanza, attraverso le varie edizioni si è incentivato e consolidata una cooperazione territoriale tra i grandi agglomerati urbani, in termini economici, sociali e ambientali²⁴.

Per le motivazioni citate, ogni città europea e in generale del mondo sta accogliendo la nozione di sostenibilità urbana, facendo fronte alle continue sfide di crescita demografica e del suo effetto sulle risorse naturali

²⁴https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/u/urbact

disponibili; di fatto un numero cospicuo di iniziative di sostenibilità sono in corso o sono state programmate dalle istituzioni governative territoriali, regionali, nazionali ed europee.

Conclusioni

Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale sono una soluzione possibile?

1. Sviluppo sostenibile e integrazione urbano-rurale nelle regioni meridionali

[...] è necessario ridurre il divario che staufteriormente crescendo tra Nord e Sud d'Italia. A subirne le conseguenze non sono soltanto le comunità meridionali ma l'intero Paese, frenato nelle sue potenzialità di sviluppo [...]. (Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, 31 dicembre 2019).

La riduzione delle disparità tra Nord e Sud, centri e periferia, area interna e area urbana, non è solo da tradursi come un impegno nazionale per un'Italia più unita e giusta, ma può esserel'occasione giusta per riattivare una crescita forte e persistente, per ricominciare a investire risorse attivando un'economia della conoscenza inespressa, per generare nuove opportunità di impiego, soprattutto per giovani e donne.

Se è vero che la lentezza del Mezzogiorno è un ostacolo alla crescita nazionale, è vero anche l'opposto, cioè che è nella questione nazionale che si rafforza il problema meridionale. Per cui, è necessario agire con urgenza e risolutezza, medianteun'amministrazione pubblica in grado di elaborare un programma decennale e agire per missioni, capaci di raggiungere dei risultati che abbiano degli effetti tempestivi e offrano delle prospettive di lungo periodo. In tal senso, il "*Piano Sud 2030*" - una politica di sviluppo urbano-rurale sostenibile - cerca di realizzare tutto ciò individuandole potenziali risorse da implementare e le possibili missioni da percorrere, le necessità da colmare e le opportunità da cogliere, le iniziative con cui intervenire e gli esiti da raggiungere, i mezzi da impiegare e gli attori da coinvolgere; in altre parole è un piano decennaledi

investimento di risorse per la crescita del Sud. È possibile, altresì, dire che il Piano Sud 2030, sarà l'attività su cui si fonderà la nuova programmazione relativa alla politica di coesione sociale 2021-2027.

Nello specifico, le proposte, nonché le politiche di coesione contenute all'interno del Piano, tendono verso un approccio cosiddetto - "*mission-oriented*" – orientato alla missione, in quanto identificano degli obiettivi su cui impegnare le politiche pubbliche. Queste si propongono di andare oltre un semplice modello settoriale e, nel contempo, di creare dei cambiamenti con un effetto sulla società nel medio e nel lungo periodo. A questo proposito, il documento di aggiornamento elaborato dalla commissione Eco-Fin, approvata il 30 settembre 2019 dal Consiglio dei ministri, identifica cinque missioni nazionali su cui concentrare i Fondi di sviluppo e coesione (Fsc) e gli obiettivi da realizzare entro il 2027; occorre sottolineare che le stesse missioni sono state approfondite e definite nel corso della redazione del Piano 2030. Tali missioni sono così organizzate: *Un Meridione rivolto ai giovani*: è necessario concentrare gli investimenti su tutto il settore dell'istruzione, cominciando dalla battaglia alla povertà educativa minorile, per consolidare il capitale umano (cioè il complesso delle conoscenze, le abilità, le competenze e le capacità relazionali apprese nel corso della vita di un individuo), per limitare le disparità e riattivare la mobilità sociale. Da un'indagine Istat condotta nel 2019 emerge che la povertà educativa minorile riguarda circa 1,3 milioni di minori, 500 mila dei quali risiedono al Sud. Per questo motivo, bisogna elaborare un programma atto in parte a migliorare l'offerta formativa scolastica e universitaria per gli studenti meridionali, in parte a potenziare il ruolo dell'edificio scolastico, inteso come luogo dell'emancipazione individuale e delle relazioni sociali. L'importanza dell'istruzione viene ribadita e perseguita nel target del Goal 4 dell'agenda globale 2030; nel target 4.1 si richiede che "entro il 2030 tutti i ragazzi e le ragazze completino una istruzione primaria e secondaria libera, equa e di qualità che porti a rilevanti ed efficaci risultati di apprendimento".

Un Sud più connesso e inclusivo: affinché sia perseguita tale missione è importante che siano migliorate le strutture infrastrutturali, per porre fine all'isolamento che incombe su alcune zone meridionali. Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia, soprattutto quella meridionale, presenta un pesante deficit infrastrutturale, dovuto fondamentalmente al graduale declino degli investimenti in tale settore nel corso del tempo. Per cui, risulta evidente il bisogno di incentrare la maggior parte degli investimenti nel campo infrastrutturale, capaci di colmare le carenze preesistenti e di incrementare l'accesso e la connessione alle reti trans-europee dei trasporti. In sostanza, l'ammodernamento infrastrutturale può essere da un lato fonte di nuovi progetti imprenditoriali, necessari per avviare processi di convergenza economica tra le due parti del *Bel Paese*, dall'altro occasione per garantire alla popolazione i pieni diritti di cittadinanza.

Una terza missione da perseguire per la crescita del sud-Italia e per le aree interne è *una svolta ecologica*: per il Meridione una strategia verde può costituire un'opportunità, dopo decenni, per sperimentare nuove strade di produzione e di benessere. Una strategia verde non può che partire dal riconoscimento dell'importante ruolo svolto dall'agricoltura e dall'intero settore agroalimentare, settori quest'ultimi, centrali per l'economia e per la società meridionale; in effetti, il peso economico di questi due settori – quantificato in quasi 19 miliardi di euro – rappresenta oggi, il 31% del Pil nazionale. Nonostante questo, l'agricoltura e l'agroalimentare esprimono un potenziale di sviluppo ancora inespresso, il quale dev'essere incentivato da opportuni investimenti, all'interno di una logica di crescita delle filiere e dei distretti, avente il fine ultimo di innescare processi di innovazione coerenti con il Green Deal.

Un Meridione che si configurasse come frontiera dell'innovazione: come è stato detto in precedenza, un luogo muore nel momento in cui non offre opportunità lavorative e, con queste, delle prospettive future, capaci di trattenere le persone del posto. Ne consegue che, affinché un luogo diventi attrattivo per il capitale umano, risulta necessario creare occasioni di lavoro uniche, innescate da imprese capaci di essere competitive e

innovative. In questo modo si rende possibile un risanamento manifatturiero del Mezzogiorno nel segno della sostenibilità.

E in ultimo, *un Sud che si aprisse – il più possibile – al mondo e al mediterraneo*: oggi, l'economia del sud-Italia risulta essere poco globalizzata e ancora troppo ristretto è il numero di imprese meridionali in grado di interfacciarsi sui mercati globali. Questo è dovuto alle caratteristiche della stessa impresa, caratteristiche legate alla grandezza, alla struttura manageriale, al patrimonio, alle competenze digitali e alla conoscenza dei mercati. Per cogliere pienamente questa occasione, gli imprenditori e le loro imprese devono adottare modelli di sviluppo incentrati sull'economia della conoscenza, in modo da accrescere il loro coinvolgimento nelle catene globali del valore. Quanto detto è in linea con i Goal 8 (il raggiungimento di livelli più elevati di produttività economica attraverso la diversificazione, l'aggiornamento tecnologico e l'innovazione, anche attraverso un focus su settori ad alto valore aggiunto e settori ad alta intensità di manodopera, e la promozione di politiche che supportino l'imprenditorialità, la creatività e l'innovazione) e 9 dell'Agenda globale 2030 (lo sviluppo prevede da un lato transizione ad un'industria sostenibile, garantendo una maggiore efficienza delle risorse da utilizzare e una maggiore adozione di tecnologie pulite e rispettose dell'ambiente e dei processi industriali; dall'altro il potenziamento della ricerca scientifica, la promozione delle capacità tecnologiche dei settori industriali, anche incoraggiando l'innovazione e aumentando in modo sostanziale il numero dei lavoratori dei settori ricerca e sviluppo e la spesa pubblica e privata per ricerca e sviluppo). In tal senso, occorre, altresì, evidenziare che, coerentemente con quanto disposto dall'Agenda globale 2030, lo sviluppo delle imprese deve protendere verso una crescita sostenibile.

Dunque, attraverso queste cinque missioni contenute all'interno del Piano Sud 2030, è auspicabile la riduzione dei divari esistenti, le quali sono state elaborate sulla base delle necessità di investimento che risulta dalla più recente indagine sul Meridione (Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, 2020).

2. **Green economy: un progetto di rigenerazione per le aree interne**

Il presidente di Legambiente- Rossella Muroi - nella premessa di un volume indirizzato alla *green society* asseriva:

C'è una società fresca, innovatrice, verde e socialmente impegnata che nasce dal basso, che si sta diffondendo lentamente ma con caparbità in tutta la Penisola e che ha per protagonisti tanti cittadini, amministrazioni, aziende e associazioni che credono nel cambiamento e nella sostenibilità ambientale dando vita ad iniziative e attività concrete [...]. Una Green economy dentro cui si ritrovano intrecciati valori non legati solamente all'ambiente, ma anche alla solidarietà, all'accoglienza, alla cura del territorio, alla creazione di nuove forme di economia locale e circolare [...]. È soprattutto questo popolo in via di formazione che sta riattivando i luoghi abbandonati e dimenticati dell'Italia altra [...] (Muroi, 2017)²⁵.

Le attività correlate alla Green economy ripropongono una serie di tematiche antiche (stalle, falegnamerie, serre, caseifici etc), in chiave moderna.

Oltre alla Green economy, vi possono essere varie strategie volte a riattivare, a ripopolare i territori del margine; una prima strategia vede una serie di interventi messi in atto in diversi punti, realizzando così luoghi e spazi collettivi. Questo tipo di strategia definita – *sistema per punti* – è riscontrabile con la *street art* – una serie di opere artistiche create tra le strade Civitacampomariano in Molise.

Una seconda strategia è quella che può essere definita come *sistema in linea o a blocco*, attraverso la quale si cerca di rafforzare un sistema centrale del luogo (una piazza, una stazione), tale da essere attrattivo per il luogo stesso.

Una terza strategia di rigenerazione è rintracciabile in quella che viene definita come *oggetti-calamita*; questa consiste nel costruire un sito

²⁵ Per ulteriori approfondimenti: <https://www.lanuovaecologia.it/alla-scoperta-della-green-society/>

simbolico (per esempio un museo archeologico) attorno al quale si crea un tessuto economico o una rete.

Per chiudere il cerchio delle varie strategie di rigenerazione, vi è una quarta strategia che coincide con quella che può essere definita come *piccole trame*; nello specifico, attraverso tale strategia si realizzano dei piccoli luoghi per la produzione e la vendita di prodotti tipici.

In altri termini, i programmi di rigenerazione, ridefiniscono l'ambito di applicazione e riprendono usi professionali che nel corso del Novecento erano stati abbandonati o diventati marginali (De Rossi, 2020, pp.519-566)

In conclusione, un cambiamento drastico per l'emancipazione per le aree del margine è possibile e, affinché abbia luogo, è necessario mettere in pratica in ogni spazio del territorio nazionale le strategie di rigenerazione, in modo che in un prossimo futuro nessun'area rimanga fuori dal mondo.

Riferimenti bibliografici

- Ambiente (2017), *“Alla scoperta della green society”*<https://www.lanuovaecologia.it/alla-scoperta-della-green-society/>
- Annoni P., Kozovska K., Saltelli A. (2010), *“Regioni d’Europa: chi è più competitivo?”* <https://www.lavoce.info/archives/26492/regioni-deuropa-chi-e-piu-competitivo/>
- Banfield E. C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society: familism in Southern Italy*, Free Press.
- Barca F. (2009), *“Un’agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione Europea”*<https://www.unisalento.it/documents/20152/837001/Rapporto+Barca+politica+di+coesione.pdf/a6b3dc6b-9002-ca3d-f7c3-6fbd2121c229?version=1.0>.
- Boccardo G. (2017), *“PIL, competitività regionale e altri indici: la banana blu che diventa melanzana”* <https://www.youtrend.it/2017/03/08/pil-competitivita-regionale-rci-banana-blu/>
- Carrosio G., (2019), *I margini al centro: l’Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli editore.
- Cersosimo D., Donzelli C. (2000), *Mezzo Giorno: Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Roma, Donzelli Editore.
- Cersosimo D., Donzelli C.(2020), *Manifesto per riabitare l’Italia*, Roma, Donzelli editore.
- Confindustria Toscana(2019), *“Regional Competitiveness Index (RCI): prime evidenze”* <https://www.confindustria.toscana.it/wp-content/uploads/2019/10/Indice-di-competitivita%3A0-prime-evidenze-1.pdf>
- Corriere della sera (2021), *“Game over per la diga del Melito dopo 104 milioni di euro spesi (e uno scempio ambientale)”*<https://www.corrieredellacalabria.it/2021/02/25/diga-del-melito-capitolo-chiuso-esaro-e-metramo-eterne-incompiute/>
- De Fabrizio G. (2020), *“Il sogno dell’Appia Antica è realtà. Qualcuno sveglia i nostri amministratori, lo sviluppo passa anche per il cammino laico più bello al mondo”*<https://www.orticalab.it/Il-sogno-dell-Appia-Antica-e>
- De Rossi A.(2020), *Riabitare l’Italia: Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Verona, Donzelli editore.
- Di Loreto P. (2018), *“Tracciato Popilia”*, <https://www.aboutartonline.com/ab-regio-ad-capuam-miles-e-gladiatores-pellegrini-e-templari-in-viaggio-verso-sud-i-duemila-anni-della-via-annia-popilia/tracciatopopilia/>
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), *“Patti Territoriali e Contratti d’Area”*
https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo_Coesione/programmazioninegoziata/RelazionePattiTerritoriali22-06-2009.pdf

- Europa (2021), *“Il tasso di occupazione nelle regioni europee e italiane”*
- Ferrini F.(2019), *“Sostenibilità urbana: piantare alberi, ma non solo!”*
[https://www.economiaefinanzaverde.it/2019/07/30/sostenibilita-urbana-piantare-alberi-ma-non-solo/#:~:text=La%20definizione%20pi%C3%B9%20comune%20e,ambientale\)%2C%20economico%20\(efficienza](https://www.economiaefinanzaverde.it/2019/07/30/sostenibilita-urbana-piantare-alberi-ma-non-solo/#:~:text=La%20definizione%20pi%C3%B9%20comune%20e,ambientale)%2C%20economico%20(efficienza)
- Gianvincenzo A. (2020), *“La Terza Italia di fronte alla crisi”* – trasformazioni e sopravvivenza delle piccole e medie imprese nell’Italia dell’economia periferica.
- H.W. Rittel, M. Webber(1973), *“Dilemmi in una teoria generale della pianificazione”*, Spinger.
- HirschmanA.O. (1970), *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Harvard Univ Pr.<https://www.openpolis.it/il-tasso-di-occupazione-nelle-regioni-europee-e-italiane/>
- Lemaître M., Vitcheva C. (2020), *“Manuale delle Strategie di sviluppo urbano sostenibile”* Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Lussemburgo.
- Luongo L. (2020), *“Dopo l’Unità d’Italia il Sud si è arricchito o impoverito?”*.
- Mattarella S. (2019), *“Istituzioni debbono favorire la coesione sociale”*https://www.askanews.it/politica/2019/12/31/mattarella-istituzioni-debbono-favorire-la-coesione-sociale-pn_20191231_00109/
- Meridiana, rivista di storia e scienze sociali, (1993), n.16 “Questione settentrionale”, Roma, Donzelli editore.
- Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, Padova University Press
- Ministro per il Sud e la Coesione territoriale(2020), *“Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l’Italia”*.
- Nitti F. S.(1900), *“Nord e Sud”*: prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia, Torino, Roux e Viarengo editori.
- Ottaviani R.(2019), *“Che cos’è la politica di coesione europea?”*
<https://www.pandorarivista.it/articoli/politica-di-coesione-europea/3/>
- Parentela Paolo, *“La Diga sul fiume Melito, la più grande opera incompiuta della Calabria”*.
- Pellizzari M.(2019), *“La nuova centralità della montagna e dei territori di “margine”. Dialogo con Antonio De Rossi”*.<https://www.montagneinrete.it/testimoni-d-eccellenza/la-nuova-centralita-della-montagna-e-territori-di-margine-dialogo-con-antonio-de-rossi>
- Polanyi K. (2010), *La grande trasformazione: le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Piccola Biblioteca Einaudi
- Putnam R.(1994), *“La tradizione civica nelle regioni italiane”*, Roma, Mondadori editore.
- Putnam R. (1994), *“La tradizione civica nelle regioni italiane”*, Camera dei deputati.
- Quagliuolo F. (2021), *“La legge speciale per Napoli del 1904: quando le aziende del Nord comprarono la Campania”*.

Rete clima (2020), “*Servizi ecosistemici ed ambientali (PSEA): teoria e pratica*”
<https://www.reteclima.it/pagamento-dei-servizi-ecosistemici-ed-ambientali-psea/>

Ruscello L.(2016), “*La questione meridionale non avrà mai fine*”,Lampi di stampa.

Spadafora G.(2020), “*La Cassa del Mezzogiorno e l'Iri*”: un piano Marshall per il Sud Italia.

Urso K. (2021), “*Opportunità e strumenti per l'agricoltura delle aree interne: le cooperative di comunità*”<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/59/opportunita-e-strumenti-lagricoltura-delle-aree-interne-le-cooperative-di>

Viesti G. Luongo P. (2015), “*Le regioni italiane nella geografia economica europea*” https://www.treccani.it/enciclopedia/le-regioni-italiane-nella-geografia-economica-europea_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/