

FILIPPO BENCARDINO - ILARIA GRECO

## POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE E ASSETTO TERRITORIALE IN CAMPANIA. ALCUNE RIFLESSIONI\*

*Premessa.* – In Campania, a partire dagli anni Cinquanta, affrontate le emergenze post-belliche si comincia a ragionare di strategie di sviluppo sociale ed economico tenendo conto dalle complesse caratteristiche territoriali che storicamente contraddistinguono il sistema regionale. Ricorrente è, infatti, nei documenti di programmazione e pianificazione economica e territoriale di questi anni, l'obiettivo del riequilibrio del territorio a partire dalla lettura Novacco-Rossidoriana (1957) delle tre fasce territoriali a differente dotazione di risorse<sup>1</sup>.

Dalla redazione del primo Piano territoriale di coordinamento regionale ad opera del Provveditorato alle Opere Pubbliche della Campania, sono gli anni tra il 1956-57, all'approvazione della Lr 16/2004<sup>2</sup> con cui la

---

\* Il presente saggio è il risultato di una comune riflessione da parte degli autori, tuttavia le singole parti possono essere così attribuite: a Filippo Bencardino la premessa ed i paragrafi 3 e 4; a Ilaria Greco i paragrafi 1 e 2.

<sup>1</sup> Il documento Novacco-Rossi Doria o Piano territoriale di coordinamento regionale della Campania, pubblicato fra il 1961 e il 1962, più che un piano è uno studio che affronta contestualmente aspetti economici e territoriali della Campania, avendo come riferimento lo Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964 (Schema Vanoni), documento di politica economica nazionale a sua volta destinato ad affrontare i problemi di disoccupazione, depressione meridionale e sbilancio dei conti con l'estero. Nello studio la Regione è suddivisa in 15 zone omogenee per struttura sociale produttiva ed urbanistica, localizzabili schematicamente in tre fasce parallele alla costa: la *zona attiva*, corrispondente alla fascia costiera fra il Volturno e il Sele ad elevata urbanizzazione e concentrazione di attività industriali, terziarie e di agricoltura intensiva; la *zona intermedia*, relativa alla parte centrale della Regione, con i capoluoghi di Benevento ed Avellino, agricola a media intensità; la *zona estensiva*, costituita dalla zona interna campana, prevalentemente montana e accidentata e destinata ad un'attività agricola scarsamente produttiva.

<sup>2</sup> La *Proposta di Piano territoriale regionale* è stata adottata con deliberazione di Gr n. 287 del 25.2.2005 e pubblicata sul Burc numero speciale del 13.5.2005 con il titolo: "Lr 22 dicembre 2004, n. 16 – Norme sul governo del territorio – *Proposta di Piano Territoriale Regionale* – Adozione (con allegati)". In attuazione della Lr 16/2004, con la legge Lr n. 13/2008 è stato approvato il "Piano Territoriale Regionale" (PTR) della Campania, in

Campania si è dotata di una legge urbanistica quadro e di un Piano Territoriale Regionale, tante le tematiche affrontate con sistematicità – squilibrio insediativo ed ecologico, disoccupazione, arretratezza economica e sociale, abusivismo, degrado ambientale – ma, spesso, con scarsa incisività. Si è trattato, infatti, perlopiù di tentativi rimasti incompiuti lungo il loro iter di formazione, senza pervenire ad alcuna effettiva operatività. Non a caso, molti documenti di programmazione sono stati definiti come *studi, indirizzi o schemi* piuttosto che “piani”.

L’articolo, pur senza nessuna pretesa di esaustività, prova a ricostruire con sistematicità e con l’attenzione propria del geografo ai riflessi territoriali delle scelte politiche, poco meno di mezzo secolo di studi, proposte e programmi di quella che è passata alla storia come la “politica del riequilibrio”, ovvero un insieme di decisioni politiche e di azioni che, tra successi e spesso fallimenti, ha segnato l’intervento pubblico per lo sviluppo dell’assetto regionale in Campania dalla costituzione del primo governo regionale nel 1971 – Governo Cascetta – fino ai nostri giorni.

Nella prima parte, seguendo un ordine diacronico, l’articolo pone a confronto la visione che i diversi documenti di programmazione e pianificazione danno dell’assetto territoriale regionale, con la lettura geografica di questi stessi processi nella loro dimensione territoriale, riproponendo parte dell’ampia letteratura sulla geografia dello sviluppo urbano delle regioni meridionali ed, in particolare, della Campania.

Nella seconda, riflettendo sul tema della marginalità e del valore delle reti per lo sviluppo o, ancora, del valore delle eccellenze e dell’innovazione territoriale, soprattutto in contesti esclusi dalle logiche di sviluppo metropolitano, si prova a dare delle indicazioni sulla natura e sulle cause di tale marginalità e su quali strade possano essere percorse per tentarne, se non il superamento, almeno una riduzione in una logica appunto di “politica di riequilibrio”.

I contributi qui richiamati di Compagna (1959, 1963, 1975, 1980), insieme ai tanti articoli pubblicati nella rivista meridionalista «Nord e Sud», Coppola (1977, 1997), Mazzetti e Talia (1977), Langella (1987), Bottazzi (1990), Forte (1991, 2003), D’Aponte (1992), Viganoni (1991, 2007), Di

---

armonia con gli obiettivi fissati dalla programmazione statale e in coerenza con i contenuti della programmazione socio-economica regionale.

Comite (1992) e Sommella e altri (1992, 2001, 2005), espressione in molti casi di un “meridionalismo militante” preordinato ad una conoscenza della realtà geografica meridionale non fine a se stessa ma volta ad orientare l’agire politico, completano e aggiungono valore scientifico alle riflessioni proposte in questo lavoro.

*L’assetto del territorio tra dibattiti e pianificazione mancata.* – Con la costituzione nel 1971 del primo governo regionale prende avvio in Campania una nuova stagione del dibattito sull’assetto del territorio che, qualche anno più tardi, sfocia nella *Proposta di indirizzi politico-operativi per la programmazione economica e territoriale della Regione* (1974)<sup>3</sup>, nota come “opzioni Cascetta”, volta a rivedere le precedenti esperienze politiche di programmazione maturate sotto l’egida dapprima dei Comitati Direttivo ed Esecutivo del Piano Territoriale, insediati su incarico del Ministero dei Lavori Pubblici e presieduti dal Provveditorato alle Opere Pubbliche, e poi dal 1965 del Comitato regionale per la programmazione economica della Campania (CrpeC), istituito in ogni regione con lo scopo di collaborare con lo stesso Ministero ai fini dell’attuazione della programmazione economica nazionale.

A differenza delle precedenti stagioni di programmazione, riprendendo le “Indicazioni generali per la formulazione di ipotesi di assetto territoriale (Ipat)” formulate dal CrpeC nel 1967, il riequilibrio tra la cosiddetta “Campania litoranea” e la “Campania interna” non è più designato con interventi per aree, fasce, zone omogenee, comprensori, aree programma o ambiti territoriali, bensì per “direttrici preferenziali”.

La proposta, quale prima “opzione” per il perseguimento del riequilibrio e di uno sviluppo armonico, integrato e polisettoriale del territorio regionale, stabilisce la necessità di individuare una “direttrice strategica di sviluppo interna” che dalla media Valle del Volturno, attraverso la Valle del Calore, giunge a Benevento fino a raggiungere il Vallo di Diano, a cui riconnettere altre due direttrici secondarie di collegamento con il Molise (Benevento-Piana Boiano-Isernia-Campobasso) e con l’Adriatico (Benevento-Valle del Mescano-Valle del Fortore-Termoli), in modo da migliorare le connessioni interregionali, realizzare “l’area di sviluppo globale del Medio Tirreno” come indicato nel Piano di coordinamento degli interventi

---

<sup>3</sup> Documento politico-programmatico nato dall’accordo interpartitico della giunta di centro-sinistra, approvato con delibera del Consiglio Regionale del 21/6/74.

pubblici del Mezzogiorno 1965-1969<sup>4</sup>, e promuovere la formazione di “sistemi di città” e “sistemi metropolitani”, come sostenuto dal Progetto ’80<sup>5</sup>.

Gli obiettivi prioritari si concentrano sulla qualificazione in senso metropolitano dell’area costiera incentrata su Napoli, sul decongestionamento del capoluogo dalle attività industriali e sul rafforzamento delle strutture produttive esistenti al fine di potenziare al massimo l’occupazione. Allo stesso tempo, però, si punta sulla valorizzazione strategica delle risorse delle aree interne alla regione, ribadendo la necessità di rapportare la programmazione economica con quella territoriale.

Nonostante la maggiore consapevolezza della necessità di una strategia regionale unitaria, nonché di dover uscire dalla logica delle indicazioni generali per pervenire alla formulazione di opzioni meno astratte nel tentativo di programmare uno sviluppo regionale policentrico sia dell’armatura urbana che della struttura industriale, permane anche in questo documento una visione duale del territorio campano (Forte, 1991) ed il forte limite di aver ancorato il rilancio dell’intera economia regionale al potenziamento del settore industriale, che assurge al ruolo di protagonista anche in una fase storica contrassegnata dalla crisi energetica (Fasolino, 2006).

Se, dunque, sul piano formale gli studi e le proposte parlano di un riassetto policentrico del sistema regionale, in questi stessi anni Mazzetti e Talia scrivono:

[...] l’assetto urbano campano appare incentrato, più che in altre regioni meridionali, su un «sistema monocentrico» con una netta concentrazione della popolazione e delle attività economiche nell’Area metropolitana di Napoli che, abbracciando un territorio di oltre 800 Km<sup>2</sup> con 4,4 milioni di persone, forma un’area a forte «sovraurbanizzazione in termini quantitativi e sottourbanizzazione in termini qualitativi» [...] (Mazzetti e Talia, 1977, p. 157).

---

<sup>4</sup> Il piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno predisposto, ai sensi dell’art. 1 della legge 717/1965, dalla Cassa per il Mezzogiorno costituisce il primo documento ufficiale nel cui ambito viene proposta una strategia unitaria di interventi, volti a configurare una politica globale del territorio delle regioni del Mezzogiorno.

<sup>5</sup> Progetto ’80 è la sigla con cui viene comunemente denominato il “Documento preliminare al programma economico nazionale 1971-1975”, redatto nel 1969 dal Ministero del bilancio e della programmazione economica. Esso rappresenta il primo e ultimo tentativo di avviare nel nostro paese un processo di programmazione economico e territoriale a scala nazionale.

La visione che se ne ha è quella di una vasta e popolosa area destinata non solo a dominare l'impianto urbano dell'intera Campania, ma ad espandersi progressivamente verso l'entroterra "fagocitando" gli altri capoluoghi provinciali (Viganoni, 2007).

A partire dagli anni Ottanta inizia una nuova stagione di programmazione che vede il proliferare in Campania di programmi regionali di sviluppo per progetti sulla base di specifici riferimenti legislativi.

Come previsto, infatti, dal titolo VIII della legge 219/1981 "Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti", in seguito al sisma dell'80, la Regione Campania si dota di un Comitato tecnico scientifico (Cts) quale Organismo consultivo con il compito di definire gli indirizzi necessari per avviare il piano territoriale di riferimento per la utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili dalla stessa legge. Gli Indirizzi di assetto territoriale (Iat) predisposti dal Cts riprendono i presupposti della Proposta, confermando l'articolazione della direttrice interna, pur se rivista in rapporto alle esigenze del dopo terremoto, ed orientando gli investimenti in tema di politica abitativa, beni culturali e turismo, industria manifatturiera e agricoltura, sistema distributivo e dei trasporti (Regione Campania, 1981, parte I). Tra gli obiettivi prioritari, ancora una volta, il riequilibrio e lo sviluppo economico-territoriale regionale, la riqualificazione del sistema urbanistico e l'integrazione e la razionalizzazione della rete dei trasporti, con priorità di intervento nelle aree colpite dal sisma.

Sulla base di tali indirizzi si avvia la ricostruzione di 20.000 alloggi in 17 comuni dell'area napoletana, la realizzazione di dodici nuclei industriali ed il trasferimento di alcune localizzazioni produttive manifatturiere nelle zone interne della regione, nella cosiddetta "area del Cratere" (Valli dell'Ofanto e del Sele), di infrastrutture civili e sociali, come i mercati ortofrutticoli ad Avellino e Benevento, l'Università a Benevento, i centri di servizi per l'artigianato a S. Giorgio-Grottaminarda e di infrastrutture per la mobilità come l'interporto a Nola. Il documento, inoltre, nella seconda e terza parte, fornisce le prime indicazioni per la formazione dei due Piani Territoriali sub-regionali dell'area epicentrale e dell'area metropolitana di Napoli con l'obiettivo di garantire il massimo equilibrio nello sviluppo fra popolazione-occupazione-servizi-sistema insediativo.

La stessa legge 219/1981 porta alla definizione nel 1986 del Piano di As-

setto del Territorio (P.A.T.)<sup>6</sup>, redatto dalla Italtelkna su incarico della Regione.

Finalmente, in una logica di piano operativo, l'obiettivo di riequilibrio economico e territoriale, in termini di decongestionamento e razionalizzazione dell'area costiera, con particolare riguardo a quella napoletana, e di sviluppo più intenso delle zone interne, viene declinato in azioni operative a livello regionale, attraverso politiche territoriali mirate ai settori produttivi e sociali, interventi diretti attraverso progetti specifici e normative di salvaguardia territoriale.

Nuovo anche il modello di sviluppo, non più basato sui grandi insediamenti industriali localizzati in prossimità delle agglomerazioni urbane, ma sull'integrazione delle attività locali primarie, secondarie e terziarie e sull'industrializzazione a carattere avanzato diffusa sul territorio. Si punta, inoltre, al rafforzamento dell'area intermedia della Regione comprendente i capoluoghi di Caserta, Benevento, Avellino e Salerno – il cosiddetto *Tetrapoli* – attraverso la creazione di «nuovi poli produttivi integrati», tornando ad una programmazione organica per aree programma o ambiti territoriali e non più per fasce a differente dotazione di risorse<sup>7</sup>.

Almeno nelle dichiarazioni, si tenta di promuovere quindi una politica regionale di sviluppo per «programmi organici riferiti ad aree» e non per programmi settoriali. Le aree programma sono concepite come «momenti di indagine nella strategia di assetto territoriale», mentre le Province costituiscono il «momento istituzionale di realizzazione» (Consiglio regionale della Campania, 1986, p. 45), cercando di superare due tipi di squilibrio territoriale: quello relativo ai rapporti fra fascia costiera e resto del territorio regionale e quello relativo all'organizzazione interna all'area di riequilibrio prevista.

In riferimento, invece, alla legge 64/86 «Disciplina organica dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno», relativa all'ultima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la Regione approva nel mar-

---

<sup>6</sup> Il P.A.T. è definito nel disegno di legge della Giunta Regionale (delibera 97 del 26 giugno 1996) avente ad oggetto «Normativa di attuazione del Piano di Assetto Territoriale» come «documento fondamentale del PTR», «atto intermedio della politica di programmazione regionale» e «quadro di riferimento e orientamento».

<sup>7</sup> Le aree programma individuate dal Piano sono otto: l'area di concentrazione di Napoli e Salerno; l'area forte programmatica di riequilibrio comprendente i centri urbani di Caserta, Benevento e Avellino; le due aree cerniera del Basso Volturno Aurunci e del Basso Sele e Tusciano, le tre aree interne Alifana e del Matese, dell'Alto Sannio e dell'Arianese e Monti Picentini; l'area marina e montana del Cilento e Vallo di Diano.

zo '90 un Piano Regionale di sviluppo (Psr). Attraverso il Psr si tenta di avviare una programmazione nuova rivolta alle diverse componenti dello sviluppo – territorio, ambiente, settori produttivi e servizi – perseguendo un «modello di sviluppo integrato e autocentrato», con una crescita controllata e senza costi per l'ambiente e la società civile (Regione Campania, 1990, pp. 17-18).

In termini di assetto del territorio, la programmazione è ancorata all'individuazione di nuove "unità territoriali", dalla metropoli regionale connessa al capoluogo alle unità territoriali per lo sviluppo costituite da aree urbane, direttrici e unità ambientali di raccordo, per ognuna delle quali si individuano specifiche finalità delle politiche di sviluppo.

In realtà, il Prs appare poco operativo nel definire precise opzioni di intervento confermando il forte limite dell'azione programmatica di questi anni, spesso priva di organicità e coerenza e avente ad oggetto interventi tipicamente di una gestione ordinaria (Dal Piaz, 1995)<sup>8</sup>.

Nel corso degli anni Novanta si registra un'ulteriore perdita di attenzione alla pianificazione da parte della Regione e al governo del territorio, la quale limita la propria attività alla formazione di piani di settore, proponendo un approccio alla programmazione per progetti, con pretesa di strategicità e intersettorialità. Gli esiti territoriali delle politiche pubbliche per lo sviluppo sono, dunque, per lo più il risultato di trasformazioni indotte da dinamiche spontanee in assenza di una strategia di pianificazione di livello regionale, di una necessaria integrazione verticale tra i diversi livelli di governo del territorio e di qualsiasi indirizzo di area vasta (Fasolino, 2006).

*Regionalizzazione e programmazione dello sviluppo. Gli esiti territoriali dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno.* – La necessità di una politica di riequilibrio fra il Settentrione e il Meridione italiano è ben presente alla classe dirigente italiana fin dal 1943, quando ancora l'Italia centro-settentrionale è retta da un governo fascista e occupata dall'esercito nazista. Sono gli anni in cui l'Italia viene inserita a pieno titolo nel programma di aiuti per la ricostruzione avviato dagli Stati Uniti, ottenendo il diritto, dopo la fine degli aiuti del

---

<sup>8</sup> Sono, inoltre, di questi anni il Piano Triennale di sviluppo 1985-1987 (delibera CIPE 2/5/85) redatto sulla base della legge 80/84, il Programma Triennale di intervento (delibera CIPE 10/7/85) elaborato sulla base della legge 651/83 ed il Programma Triennale di sviluppo articolato su base annuale conseguente alla legge 64/86 (i tre piani annuali sono approvati con delibere CIPE del 29/12/86, 3/8/88, 29/3/90).

Piano Marshall, ad altre ingenti risorse finanziate dalla Banca Mondiale. Nell'autunno 1949 nasce l'idea dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e con la legge del 10 agosto 1950 n. 646 che istituisce la Cassa per il Mezzogiorno quale ente di diritto pubblico creato con la finalità di progettare ed eseguire un grande programma di investimenti pubblici nel Sud dell'Italia, si avvia la prima forma di politica regionale italiana.

Come è noto, il piano d'investimenti per il primo decennio – durata di vita prevista inizialmente per la Cassa – costituisce per il suo contenuto un grande programma di opere pubbliche. Esso si fonda sulla costruzione di infrastrutture di base, opere di bonifica, trasformazione fondiaria e progetti per l'agricoltura al fine di creare un contesto favorevole all'industrializzazione e di elevare lo standard di vita delle popolazioni meridionali, specie nelle campagne.

Con la legge 634 del 1957, che prevede la concessione alle imprese industriali di contributi in conto capitale, il rafforzamento del credito agevolato, diverse agevolazioni fiscali e la costituzione di consorzi fra i Comuni al fine di realizzare e gestire aree di sviluppo industriale – i poli di sviluppo – si ha la “svolta industrialista” della Cassa per il Mezzogiorno, con l'estensione di lì a breve dei poteri della Cassa, la concentrazione degli investimenti verso le grandi imprese pubbliche e il diffondersi della prassi della “contrattazione programmata”, poi codificata in norma di legge.

Sul piano istituzionale, con la legge 183/1976 si procede ad un tentativo di riforma organica del modello d'intervento nel Mezzogiorno che in linea essenziale è volto a: 1) (ri)collocare l'intervento sul Mezzogiorno nella programmazione economica nazionale attraverso piani quinquennali per il Mezzogiorno sottoposti al controllo di organi parlamentari e regionali, 2) trasferire le competenze in fase programmatoria ed attuativa dalla Cassa del Mezzogiorno alle Regioni create nel 1970, 3) razionalizzare la struttura della Cassa e degli Enti ad essa collegati, 4) riorganizzare il sistema degli incentivi.

Di fatto, la ristrutturazione della Cassa non ha luogo, le Regioni non si trovano pronte ad assolvere alle nuove responsabilità e, soprattutto, l'esperienza della programmazione in Italia si rivela un completo fallimento tanto da essere abbandonata negli anni Ottanta.

Il perdurare di questa situazione di stallo istituzionale, insieme alla deriva assistenzialistica della Cassa e la sostanziale incertezza strategica, alla parallela e in parte confliggente politica industriale del centro-Nord e alla crisi

economica internazionale degli anni Settanta, porta alla chiusura della Casa del Mezzogiorno nel 1984 ed al varo di una nuova riforma organica dell'intervento straordinario (legge 64/1986), in un clima segnato da una generale sfiducia nell'intervento pubblico meridionalista.

Alla fine degli anni '80, come scrive Guglielmo Wolleb, si constata mestamente che le aree dei poli industriali, dove s'era concentrato l'intervento pubblico, sono in profondo declino e che, viceversa, esperienze di successo si riscontrano in zone del Mezzogiorno non privilegiate dalle politiche regionali.

In Campania, gli interventi si concentrano nei bacini del Garigliano e del Volturno-Calore quale effetto delle opere di bonifica e trasformazione fondiaria delle pianure, rafforzando gli squilibri territoriali tra aree interne e zona costiera e tra le diverse armature urbane, man mano che queste divengono frange di espansione della conurbazione tra Napoli, Caserta e Salerno.

La filosofia di fondo è quella di avviare interventi "per una civile sistemazione e funzionalità dello spazio", pur con la consapevolezza che il processo di modernizzazione previsto per il Mezzogiorno non potesse non tener conto delle forti disomogeneità territoriali che, a loro volta, imponevano interventi differenziati e con il rischio che le risorse si sarebbero concentrate in quelle aree "dove i fattori ambientali o le vocazioni territoriali permettessero di raggiungere elevati livelli di produttività". Ma il tutto si riduce ad una "modernizzazione dall'alto" (Talia, 2011, p. 14).

«La debolezza del Mezzogiorno, soleva ripetere Compagna nei suoi scritti, è intimamente collegata alla debolezza della sua armatura urbana e ne è per molti aspetti la causa» (Pollice, 2013, p. 185).

Le stesse procedure previste dalla legge per la realizzazione degli interventi ad opera delle Regioni si rivelano talmente lunghe che nel 1991 la Svimez denuncia pubblicamente come nessuna opera sia giunta al traguardo dell'approvazione del collaudo.

Ai primi anni '90, l'intervento straordinario appare all'opinione pubblica, a torto o a ragione, un'enorme macchina burocratica, corrotta ed inefficiente, dispensatrice di soldi ma incapace di aprire per il Mezzogiorno anche solo una prospettiva di sviluppo autonomo.

In coerenza con questa visione, il Mezzogiorno stesso si presenta come un'area strutturalmente dipendente dai trasferimenti pubblici, provenienti dall'intervento straordinario ma, anche, da molte altre politiche non territoriali e dalla presenza pervasiva dello Stato.

È in questo clima che il Parlamento, anticipando un referendum abrogativo, pose fine definitivamente nel 1992 all'esperienza dell'intervento straordinario, sciogliendo gli Enti preposti alla gestione.

Con la stessa legge con cui si decreta la fine dell'intervento straordinario, si pongono le basi per la nuova politica regionale in cui l'obiettivo del riequilibrio territoriale non è più circoscritto al Mezzogiorno, ma riguarda tutte le aree depresse del territorio nazionale, coerentemente con l'impostazione delle politiche regionali europee.

Quello a cui si assiste in questi anni è anche una "rottura" culturale con l'impostazione storica che identifica il problema regionale con la "questione meridionale", avviando un profondo rinnovamento anche negli studi sulla geografia dello sviluppo urbano delle regioni meridionali ed, in generale, sulla "questione meridionale".

Si incomincia a guardare al Mezzogiorno non più come uno spazio «destrutturato», ma profondamente «differenziato» al proprio interno sotto il profilo territoriale, economico e sociale e gli stessi studi si concentrano sui processi di differenziazione territoriale dello spazio meridionale che hanno portato ad elaborare nuovi modelli di crescita "endogena" auto-centrata e auto-propulsiva (Sommella e Viganoni, 2005).

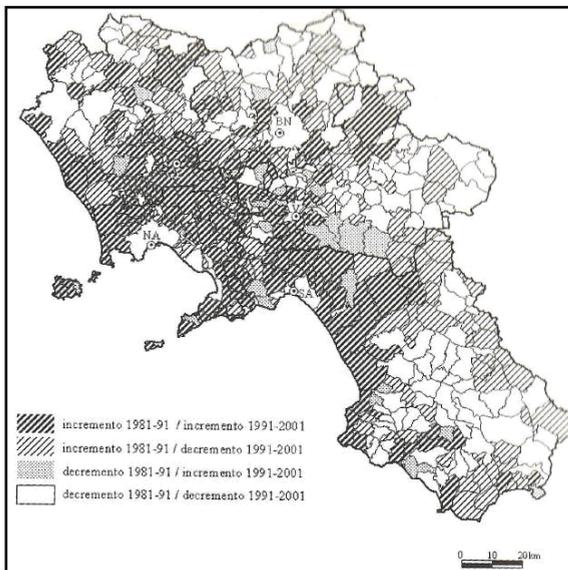
Vengono messe, quindi, in discussione le tradizionali rappresentazioni territoriali delle Regioni meridionali in termini di dialettica centro-periferia, aree costiere e pianeggianti ed aree interne e montuose o, ancora, attraverso la suggestiva metafora dell'osso e della polpa. Ma, soprattutto, viene riconosciuta ai "centri di medie dimensioni" la potenziale funzione di nodo a supporto dello sviluppo e della competitività locale. Alcuni autori parlano di un vero e proprio rovesciamento delle gerarchie spaziali del Mezzogiorno (Bottazzi, 1990), altri di un processo di diffusa "modernizzazione" delle aree marginali del Sud del Paese che interessa proprio i piccoli e medi centri urbani (popolazione compresa fra i 10.000 ed i 50.000 abitanti) che, in questi anni, conoscono uno sviluppo economico di tipo post-fordista (Sommella, 1997).

Anche in Campania, sotto la spinta della forte crisi economico-finanziaria e sociale e dell'altrettanto significativa crisi politica ed istituzionale dovuta alla chiusura definitiva del Programma di Intervento Straordinario per il Mezzogiorno, il modello degli «opposti polari» lascia gradualmente il posto a «nuove configurazioni territoriali».

Sono questi gli anni, infatti, in cui i processi di suburbanizzazione e di contro-urbanizzazione subiscono una forte accelerazione determinando un aumento tumultuoso, ma spesso non regolamentato, della densità abitativa in nuovi ambiti insediativi.

Così come ricostruito da Fabio Amato nel suo saggio *Dall'area metropolitana di Napoli alla Campania plurale*, tali processi interessano in principio la prima cintura di comuni limitrofi al capoluogo e quelli lungo la fascia costiera, estendendosi poi in tempi brevissimi a tutto il territorio regionale sia lungo la direttrice nord/nord-ovest che, oltrepassando i comuni dell'Hinterland napoletano, raggiunge Caserta ed il Litorale domizio fino a Montesarchio nel Beneventano, sia lungo la direttrice nord-orientale che da Pomigliano d'Arco raggiunge Baiano e, attraverso Nola, si dirige verso l'entroterra salernitano fino al Nocerino-Sarnese (Figura 1).

Fig. 1 – Dinamiche demografiche tra il 1981-2001



Fonte: Amato, 2007, p. 184

Sebbene con tassi molto più contenuti, la crescita interessa anche le aree interne soprattutto nel periodo 1991-2001, concentrandosi nelle conurbazioni dei capoluoghi delle province di Avellino e Benevento. Sono proprio le aree interne, infatti, a beneficiare maggiormente sia dei contraccolpi della crisi economica internazionale che colpisce i settori tradi-

zionali del sistema produttivo campano imponendone la riconversione, sia della fine della “politica per poli” generata dall’Intervento Straordinario per la Cassa del Mezzogiorno. A tutto ciò, si aggiunge l’opportunità per le aree colpite dal sisma del 1980 di aprire nuovi stabilimenti e nuovi nuclei di industrializzazione nella fase di ricostruzione (Sommella e Viganoni, 2001).

Sotto le spinte di tali dinamiche insediative ed economiche, il sistema regionale campano, seppur in modo disordinato e per effetto di fattori esogeni, avvia dunque un processo di riequilibrio territoriale, in cui il rallentamento della crescita demografica dei grandi centri, in particolare del capoluogo regionale, e lo spopolamento dei centri di più piccola dimensione, è parzialmente fronteggiato dalla crescita di centri di “media dimensione” che indirizzano la Regione verso connessioni territoriali fondate sul «policentrismo» (Di Comite, 1992).

Incomincia a definirsi una nuova geografia urbana regionale maggiormente diffusiva e deconcentrata, basata su un modello urbano che assume sempre più la forma di “struttura a rete” in cui accanto ad aree metropolitane che si specializzano in funzioni sempre più qualificate prende vita un sistema di nuove polarità – le cosiddette città medie – che individuano un nuovo habitat umano ed una nuova forma urbana affiancandosi, pur senza sostituirsi, a quello precedente (Martinotti, 1999).

Appare chiaro che il dinamismo urbano non discende più dalla dimensione dei centri in senso stretto, ma dalla molteplicità delle funzioni e dalla loro reciproca interazione, oltre che dalla posizione da questi occupata nei nodi strategici delle armature regionali, nazionali e internazionali (Camagni e De Blasio, 1993).

Mentre per le aree metropolitane il problema si pone in termini di dotazione di servizi, di arricchimento quantitativo qualitativo delle attività terziarie e quaternarie, di riqualificazione della funzione residenziale degradata e della funzione culturale, [...] per le città medie il problema si pone anzitutto [...] in termini di innesto, decentramento, valorizzazione della funzione industriale, grazie alla predisposizione di adeguati servizi alle imprese; così l’ottica del medio applicata all’industrializzazione si combina con quella applicabile al rafforzamento e all’articolazione dell’armatura urbana» (Compagna, 1980, p. 74).

A distanza di quasi due decenni, è ancora questa la visione contenuta nell'impostazione di fondo degli attuali documenti di pianificazione territoriale e di programmazione economica regionale - dall'ultimo Ptr del 2008 al POR Campania FESR 2007-2013 – che ipotizza un assetto urbano regionale di tipo “policentrico integrato ed equilibrato”, con le “città di medie dimensioni” chiamate a svolgere il ruolo di “mediatore” tra piccoli nuclei e grandi aree metropolitane, nonché di raccordo, scambio ed apertura con gli altri poli del sistema urbano regionale e trans-regionale, al fine di garantire uno sviluppo integrato, competitivo e policentrico del territorio italiano i cui rapporti di interazione, nella maggior parte dei casi, prescindono dalla “prossimità geografica” in quanto dettati dalla “prossimità relazionale”.

[...] Sviluppare il sistema policentrico delle città, attraverso piani integrati di sviluppo finalizzati ad aumentare la coesione sociale ed innalzare il livello di qualità della vita, la competitività e l'attrattività dei sistemi urbani territoriali [...].è, infatti, quanto declinato nell'obiettivo Rigenerazione urbana e qualità della vita della priorità Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani dell'Asse 6 – Sviluppo urbano e qualità della vita<sup>9</sup>.

In sintesi, la strategia di sviluppo regionale mira, infatti, a:

- sviluppare e consolidare la rete regionale delle “città medie”, al fine di rimuovere il degrado che le caratterizza, per poi candidarle quali nodi della rete per la competitività, tenendo conto che in queste realtà convivono emergenze ambientali e sociali (elevato consumo di suolo, forte concentrazione di siti contaminati), con peculiarità di sviluppo (specifiche vocazioni produttive e culturali, presenza di funzioni quaternarie);
- evidenziare la centralità dell'area metropolitana di Napoli nel quadro del disegno complessivo per lo sviluppo policentrico regionale, ed orientare il suo patrimonio di infrastrutture, servizi e capitale sociale ad assumere la funzione di traino per la rete delle città;
- promuovere e sviluppare sistemi urbani reticolari tra realtà minori che presentano eccellenze o potenzialità peculiari di sviluppo, favorendone la trasformazione verso la specializzazione di nicchia, attraverso lo sviluppo di sinergie locali e di comportamenti aggregativi.

Nelle stesse Linee guida del nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR), di cui la Regione si è dotata nel 2008, si ritrovano espressioni del

---

<sup>9</sup> POR Campania FESR 2007-2013, Obiettivo specifico 6a - *Rigenerazione urbana e qualità della vita*, cap. IV, pag. 100, Bollettino Ufficiale della Regione Campania - N. Speciale del 23 Novembre 2007.

tipo “Regione plurale”, “assetto reticolare”, “Campania plurale” formata da “città, distretti, aggregati dotati di relativa autonomia”<sup>10</sup>.

In realtà, all’apertura del nuovo millennio lo sviluppo urbano della Campania presenta ancora i tratti tipici di quello che potremmo definire un «policentrismo metropolitano» incentrato su Napoli e la sua area metropolitana, più che un vero policentrico integrato ed equilibrato.

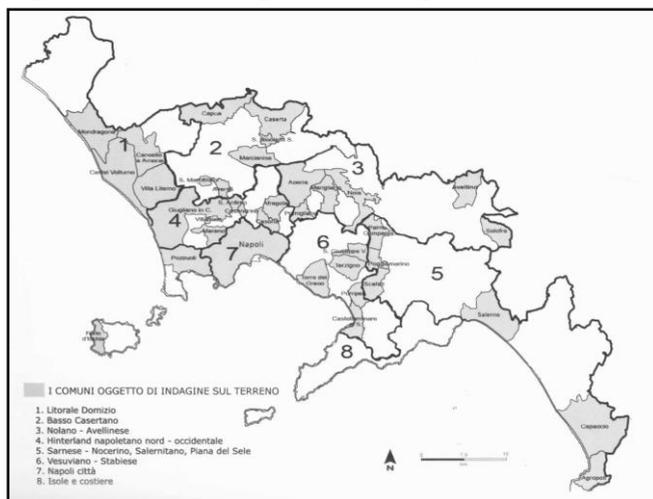
Tale visione trova una sua prima conferma nell’evidenza di una città come quella di Napoli che, con quasi un milione di abitanti ed una assoluta concentrazione di servizi di rango superiore, conserva i caratteri di una urbanità ancora indiscussa a scala regionale e, per certi versi, meridionale rappresentando il polo strategico della politica e dell’economia dell’intero sistema regionale (Amato, 2007); d’altra parte, i centri di dimensioni medie che per residenzialità e funzioni socio-economiche rappresentano le “nuove gerarchie spaziali” nell’architettura urbana regionale si addensano nell’area napoletana e lungo le nuove direttrici dello sviluppo regionale che, pur interessando comuni appartenenti ad altre province, rientrano nell’area metropolitana di Napoli così come delimitata nelle recenti analisi territoriali (Figura 2). «[...] il sentiero percorso dalla Campania e dal suo assetto urbano lascia intravedere tracce di riequilibrio che oggi non possono ancora definirsi policentrismo [...]» (Amato, p. 217).

La creazione di un assetto policentrico integrato ed equilibrato del territorio campano impone, infatti, sia azioni di riorganizzazione dell’area metropolitana di Napoli, sia un’azione di sviluppo definibile a “concentrazione decentrata”, ovvero finalizzata a ridurre gli squilibri regionali mediante la creazione di reti di interazione sociale, economica, istituzionale e progettuali tra la centralità metropolitana di Napoli ed i centri urbani interni di media grandezza, quali nodi – seppur di livello differente – di un’unica maglia regionale

---

<sup>10</sup> L.R. n. 13 del 13 Ott. 2008 “Piano Territoriale Regionale”, BURC n. 45bis del 10 Nov. 2008.

Fig. 2 – L'Area metropolitana di Napoli e le sue nuove articolazioni



Fonte: Sommella, 2009, p. 164

Il sostanziale fallimento della politica di sviluppo regionale è stato dettato, infatti, dalla mancanza di una vision unitaria che si è concretizzata in interventi frammentati e non concentrati su progettualità di sviluppo volte a realizzare trasformazioni sociali ed economiche strutturali del territorio regionale e dalla volontà, solo dichiarata ma mai realizzata, di avviare una vera azione di riequilibrio dell'assetto e delle funzioni territoriali in ambito regionale.

Tanto di quanto previsto dalla politica è rimasto una linea di indirizzo, una proposta; molto di ciò che era da realizzare è rimasto una progettualità incompiuta.

*Marginalità e valore delle reti per lo sviluppo.* – Creare sviluppo è la vera sfida; una sfida che si rinnova ogni giorno. Affinché ci sia sviluppo è necessario che ci siano le condizioni economiche, sociali, culturali, identitarie e valoriali ma, anche, la consapevolezza della necessità di cooperare, di creare reti, di fare innovazione territoriale e così via.

In realtà, nonostante la struttura policentrica e reticolare sia ad oggi l'architrave di qualunque sistema sociale ed economico, nonché il modello ordinatore delle relazioni, le reti (quelle vere) sono in Europa. Sono reti che vanno a rafforzare il cuore, già forte, dell'Europa centrale (il famoso modello della banana blu europea di Brunet del 1989). Quando, invece, andiamo

verso le periferie e, quindi, anche verso il Sud, troviamo linee e non reti.

Probabilmente le aree periferiche e marginali diventeranno in futuro sempre più periferiche e le aree centrali si rafforzeranno. Probabilmente questa volta Cristo non arriverà neanche ad Eboli, forse si fermerà a Salerno.

Fin dalla fine degli anni Settanta, quando viene per la prima volta definita l'Area Metropolitana di Napoli (Bencardino, 1980) – considerata all'epoca per dimensioni, entità e frequenza dei rapporti tra le sue componenti, l'unica realtà territoriale del Mezzogiorno definibile tale – l'assetto urbano campano appare incentrato, più che in altre regioni meridionali, su un «sistema monocentrico» gravitante sull'Area Metropolitana (Mazzetti e Talia, 1977). Pur se con ritardo, anche nel Mezzogiorno d'Italia ed in Campania inizia un processo di riequilibrio urbano tra il polo napoletano e gli altri poli “forti” del sistema regionale che cominciano ad acquisire progressivamente una significativa autonomia. Un processo tuttora in atto e dagli esiti ancora incerti.

Una prospettiva di sviluppo c'è ed è legata al riconoscimento prima, e al potenziamento poi, del valore delle “città medie” come centri dello sviluppo e dell'innovazione territoriale di un sistema di area vasta.

Le città medie, pur non raggiungendo sufficienti livelli di *effetto-città* (sono tutte “città di provincia”), e per quanto eterogenee per dimensione, per tradizioni storiche e culturali e per stile di vita, hanno caratteristiche e identità precise che influenzano notevolmente le nuove dinamiche insediative e localizzative, dinamiche che rispondono spesso a logiche di attrattività urbana e di ricerca di ambienti ad elevata vivibilità.

Esse creano e sono parte di “sistemi urbani dilatati” (Formez, 2006, p. 11) che vanno al di là dei confini amministrativi e che descrivono una sorta di “paesaggio urbanizzato” da non leggere semplicemente come sommatoria di attività economiche e di servizio collegate da reti di trasporto infrastrutturale, ma come nuove strutture “intermedie” nell'assetto urbano regionale (Giaimo, 2006), volendo evidenziare la funzione di mediazione tra piccoli nuclei e grandi aree metropolitane e di raccordo, scambio e apertura ad altri poli del sistema sovra regionale a cui le città medie sono chiamate (Bolay e Rabinovich, 2004, pag. 410).

In Campania, le città di medie dimensioni si concentrano quasi in modo assoluto lungo la fascia costiera (nella sola provincia di Napoli ritroviamo ben 12 dei 20 comuni campani con una popolazione superiore

ai 50.000 abitanti)<sup>11</sup> a cui fanno da contraccollo i sistemi territoriali interni in cui i nodi della rete regionale delle città medie sono identificabili nei soli comuni capoluoghi di Avellino e Benevento.

Inoltre, se per gli aggregati insediativi ricompresi nella conurbazione napoletana (come Torre del Greco, Portici, Ercolano, ecc.) è possibile riscontrare livelli elevati di concentrazione di servizi e attività di tipo terziario e dinamiche di forte espansione urbana, le città medie delle aree interne come Benevento ed Avellino si configurano per lo più come polo di irradiazione di flussi di relazioni unidirezionali che, a partire dalle corone più prossime al nucleo, si irradiano verso l'esterno, collegandosi ai piccoli e piccolissimi centri provinciali, senza però riuscire a svolgere quelle funzioni a cui come città medie sarebbero chiamate.

L'esigua presenza e le ridotte funzioni, dunque, fanno sì che tali contesti territoriali siano solo marginalmente ricompresi nel disegno di sviluppo e consolidamento della «rete regionale delle città medie», così come previsto dal POR FESR Campania, e lasciate ai margini di un sistema di progettualità per lo sviluppo competitivo regionale che individua proprio nelle città medie i «nodi della rete per la competitività», in quanto potranno essere assegnatarie di sub-deleghe per la programmazione dello sviluppo del territorio, secondo un diverso grado di intensità e specificità nel quadro di piani integrati di sviluppo urbano ai sensi dell'art. 8 del Regolamento (CE) 1080/06<sup>12</sup>.

Se, dunque, queste nuove entità territoriali richiedono nuove forme di governo del territorio e di programmazione urbanistica sia a scala nazionale che regionale, in ottemperanza anche alla visione comunitaria, è altrettanto urgente che le aree interne escano dalla condizione di marginalità fisiologica e strutturale che da sempre le caratterizza, superando attraverso la creazione di *reti locali di progettazione* la frammentarietà e le gravi forme di isolamento sociale ed economico e di discontinuità nello sviluppo, ancora così pervasive.

---

<sup>11</sup> Negli strumenti della programmazione regionale vengono considerate “Città medie” i centri urbani con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Secondo tale dimensione quantitativa, esse sono dunque da considerarsi tali nei singoli sistemi provinciali: Napoli (Giugliano in Campania, Torre del Greco, Pozzuoli, Casoria, Castellammare di Stabia, Afragola, Marano di Napoli, Portici, Ercolano, Acerra e Casalnuovo di Napoli); Salerno (Cava dei Tirreni, Battipaglia, Scafati); Caserta (Aversa); Avellino; Benevento.

<sup>12</sup> POR Campania, *Sviluppo urbano*, pag. 119.

È la costruzione di reti istituzionali, sociali, culturali, infrastrutturali e tecnologiche la strada da percorrere per uscire dall'isolamento e trasformare ciò che oggi viene considerato marginalità e arretratezza in identità, eccellenza e valore aggiunto territoriale. La creazione di Unioni di Comuni come promotore di sviluppo per il territorio, lo sviluppo di reti economiche e della conoscenza (Consorti di Università, Enti di ricerca, Parchi scientifici e tecnologici), la partecipazione alle reti ecologiche regionali, lo sviluppo di progetti innovativi per l'efficienza energetica in stretta sinergia con un nuovo modello di agricoltura multifunzionale, la connessione con le reti T.E.N., sono esse stesse forme di sviluppo e di innovazione territoriale da cui le aree interne non possono prescindere.

*Sviluppo e Innovazione territoriale. Il sistema delle eccellenze.* – La tematica dell'innovazione è, da tempo, oggetto di studio di diverse discipline ed interesse di molti, tanto da essere entrata a far parte di quei concetti, per così dire, inflazionati. Ogni volta ci si attende una novità, insita nell'etimologia stessa della parola – dal latino (in) novâre che significa fare nuovo – e, invece, l'innovazione è alla base della storia dell'uomo. L'innovazione comincia quando Adamo ed Eva sono stati cacciati dal Paradiso terrestre.

La società e l'economia contemporanea tendono a pensare, parlare e progettare l'innovazione facendo riferimento alla sola innovazione tecnologica, legata ai prodotti o al più ai processi insiti nei modelli produttivi delle imprese e, quindi, al trasferimento tecnologico.

Gli studi economici tradizionalmente dividono il processo innovativo in tre fasi successive: l'invenzione (legata alla sfera della ricerca scientifica), l'innovazione (che coincide con il momento dell'applicazione industriale e commerciale dell'invenzione) e la diffusione della stessa ad altre imprese.

Si commette, dunque, l'errore di dimenticare o, quantomeno sottovalutare, "forme" e "tipi" di innovazione ancora più importanti, poiché fondative di quella tecnologica, ovvero *l'innovazione istituzionale e l'innovazione territoriale*. Senza queste innovazioni difficilmente si potrà avere innovazione tecnologica e, quindi, imprese a nuova tecnologia e territori ad alta capacità produttiva e attrattiva.

Lo sviluppo di una regione o di un territorio non dipende solo dalle attività che esso contiene, che potrebbero un giorno trasferirsi altrove, né dalle tecnologie utilizzate, ma dal patrimonio di conoscenze e capacità ac-

cumulato nelle persone (capitale umano) e nelle reti (capitale relazionale).

L'analisi dei sistemi regionali di innovazione deve, dunque, adottare la visione schumpeteriana che enfatizza il ruolo dell'innovazione per lo sviluppo economico, territoriale ed organizzativo. Ciò di cui stiamo parlando è Innovazione geografica: l'innovazione si realizza attraverso l'interazione tra ricerca scientifica e sistema economico, sociale ed istituzionale.

Il concetto di sistema di innovazione va ricollegato alle teorie evolutive della crescita. Queste considerano di particolare importanza alcuni fattori come l'apprendimento attraverso il "fare" (*learning by doing*) e caratterizzano l'innovazione come un fenomeno creativo diffuso nell'intero tessuto produttivo in sinergia con il sistema scientifico, tecnologico, finanziario ed istituzionale. I sistemi di innovazione hanno, dunque, un'organizzazione reticolare.

Riprendendo il discorso sulla marginalità e sul valore delle reti, il legame tra patrimonio sociale e culturale e sviluppo territoriale è ancora più significativo in riferimento a contesti geografici tipici delle "aree interne" dei sistemi regionali – quali l'Irpinia ed il Sannio –, aree segnate storicamente da ritardi e marginalità nello sviluppo ma, anche, da una serie di peculiarità storiche, culturali, identitarie che ne hanno condizionato lo sviluppo e che, inevitabilmente, lo guideranno nel futuro, se opportunamente valorizzare e indirizzate.

A ben vedere, sono gli spazi aperti e rurali che, meno esposti e dipendenti dalle relazioni transazionali e con un tessuto connettivo e simbolico diversificato e ben radicato, si sono mostrati più resilienti nell'affrontare il cambiamento e le crisi che si sono susseguite in questi ultimi anni, capaci di resistere e, insieme, di re-inventarsi senza perdere la propria identità (Portugali, 2000). In questi sistemi l'innovazione non è realizzazione a tutti i costi di novità e di diverso dall'esistente, ma è espressione della capacità di promuovere esperienze e processi consolidati qualitativamente migliori, ciò che Marsden, Banks e Britow definiscono "retro-innovazione".

Su queste prospettive, la città di Benevento e Avellino possono innestare le proprie peculiarità: una posizione geografica baricentrica rispetto alla dorsale appenninica e ai versanti Tirrenico ed Adriatico, un ricco sistema idrografico e fluviale che innerva la città ed il suo territorio, un ambiente urbano di impianto storico di notevole valore culturale ed architettonico soprattutto per la città di Benevento, un rapporto forte tra il tessuto urbano consolidato e il paesaggio agrario circostante, un sistema

produttivo locale fortemente connesso alle vocazioni agro-alimentari e alle tradizioni artigianali del territorio (si pensi alla produzione del liquore Strega o ai pastifici Rummo) ma, al tempo stesso, innovativo che punta all'energia pulita e guarda con interesse all'internazionalizzazione verso i mercati emergenti, nonché una stretta connessione tra l'Ateneo Sannita, la città ed il territorio.

In questi territori più che in altri, i percorsi di sviluppo nel breve come nel lungo periodo dovranno essere legati a forme di “innovazione territoriale” che, a loro volta, non possono prescindere da forme di “innovazione culturale e tecnologica”. Le nuove tecnologie impiegate nell'analisi, nella conservazione, nella valorizzazione e nella fruizione delle risorse del patrimonio sociale e culturale di un dato territorio contribuiscono, infatti, a rendere l'innovazione culturale fonte di vera e propria innovazione territoriale.

Abbiamo settori tradizionali in cui si potrebbe fare innovazione puntando sulle eccellenze. L'obiettivo deve essere quello di promuovere le eccellenze produttive legate alle risorse locali, ovvero alle risorse culturali, patrimoniali, ambientali, valorizzando le filiere e, soprattutto, creando cultura e reti d'impresa. Occorre sviluppare l'industria legata all'agricoltura potenziando le filiere agro-alimentari ed investendo sulla multifunzionalità degli spazi agricoli e rurali.

Occorre altresì investire nelle Università e nei centri di ricerca, l'Università del Sannio a Benevento ma anche realtà di eccellenza come il centro di ricerca Biogem (Biologia e genetica molecolare) a Ariano Irpino, nell'Avellinese, poiché le vere eccellenze si possono sviluppare soltanto se noi creiamo il contesto idoneo e l'Università è parte attiva di questo contesto e di questo processo. È impensabile che l'impresa, da sola, possa fare ricerca. Ciò significa riflettere sulla funzione della ricerca pubblica e l'importanza dell'investimento in ricerca ed innovazione da parte del pubblico per supportare ed incentivare un tessuto industriale debole. A questa debolezza si risponde con gli investimenti, non solo con i programmi elettorali.

È pur vero che le difficoltà legate ad un sistema economico ancora debole e, soprattutto, penalizzato da un'inconcretezza della politica locale in molti casi permangono. Ne è un esempio la mancata realizzazione del grande programma di ricerca ed innovazione sulle reti e i nodi di servizio connesso alla creazione di un Centro Multifunzionale di Eccellenza per

*l'Information and Communication Technology (ICT)* nel comune di San Giorgio del Sannio, alle porte del capoluogo beneventano. Un progetto ambizioso ed un investimento importante che avrebbe dovuto fra da volano per l'ammodernamento dell'intera filiera produttiva locale e radicare sul territorio quelle imprese innovative attratte da una prospettiva di sviluppo nel territorio sannita; prospettiva rafforzata dalla presenza dell'Università.

Le infrastrutture sono insufficienti e gli scenari futuri non fanno altro che indebolire ancora di più le infrastrutture economiche e sociali presenti sul territorio con investimenti sbagliati.

Mancano i servizi che stimolano l'innovazione delle imprese come possono essere i servizi finanziari, il marketing, le consulenze per l'export e così via. Tutto questo frena in qualche modo la presenza di settori innovativi. Ma le eccellenze ci sono.

Nelle aree interne capire, riconoscere e decidere di investire (tempo, risorse umane, risorse economico-finanziarie, progettualità) sul patrimonio ambientale, culturale e produttivo locale come fattore di innovazione territoriale è di per sé una scelta opportuna e, per certi versi, obbligata.

Se a questa scelta segue una responsabile e scientificamente fondata azione di analisi dei fattori e dei processi, di modellizzazione dei risultati ed implementazione delle sperimentazioni fatte, può considerarsi innescato un processo di innovazione territoriale in cui i segni della cultura, i centri storici, i complessi rurali, le attività minori diventano oggetto di valorizzazione e perno della riqualificazione di contesti segnati storicamente da ritardi e marginalità nello sviluppo.

Affinché ciò sia possibile è necessario il superamento delle forme tradizionali di governo del territorio (inteso come *government*), ormai insufficienti ed inadeguate, in favore di modelli complessi di *governance territoriale* capaci di coordinare i vari livelli istituzionali e di dar vita a relazioni tra pubblico e privato di tipo innovativo, secondo una logica di «sviluppo reticolare» (Jessop, 1998).

Nella creazione dei sistemi di *governance territoriale* un ruolo fondamentale è affidato alle Istituzioni ed alle Amministrazioni pubbliche – sia nazionali che regionali e locali – che sono chiamate ad un protagonismo progettuale e a prassi di governo radicalmente differenti rispetto al passato: ad esse non compete la semplice e “statica” azione di programmazione delle politiche di sviluppo ed allocazione delle risorse, bensì l'attivazione di sistemi “dinamici” di generazione e riproduzione nel tempo di vantaggi competi-

vi territoriali, quale risultato di processi di interpenetrazione tra risorse (materiali ed immateriali) ed attori del territorio (soggetti pubblici, soggetti privati e autonomie funzionali) (Bencardino e Greco, 2009).

Il campo di azione dell'intervento pubblico non è più il territorio-area o il territorio delle reti, ma un vero e proprio territorio-rete che impone di pensare diversamente il senso delle appartenenze al locale e le possibili interconnessioni tra reti locali e sovralocali, proponendo nuove forme di azione pubblica dal livello comunale a quello sovranazionale (Gualini, 2006).

Le politiche, i modelli e le azioni poste in essere in Campania sembrano, però, ancora inadeguate a rispondere ai mutamenti in atto. Per far fronte alle domande radicalmente nuove che vanno emergendo, ma anche a quelle ereditate da una lunga stagione di inadempienze che ha penalizzato duramente il territorio regionale, si avverte un forte bisogno di riconfigurare i ruoli di una varietà crescente di attori istituzionali, incentivando le relazioni di interdipendenza tra loro e nei confronti delle società locali, e di innovare gli strumenti di intervento; ma ancora di più appare necessario innovare i quadri concettuali che fanno da sfondo alla interpretazione delle domande e alla impostazione delle politiche di offerta di territorio ai diversi livelli istituzionali.

Così come sostiene Compagna nel suo scritto *Meridionalismo liberale*, le politiche di riequilibrio non possono e non devono prescindere da un richiamo alla reale geografia del Mezzogiorno, giacché se l'inferiorità geografica si è ridotta – anche in conseguenza di un'opera di infrastrutturazione e di modernizzazione delle regioni meridionali che, ancorché incompleta, ha auto benefici effetti sul suo sviluppo – ciò non è accaduto per l'inferiorità economica. E la causa sta proprio nel perdurare di un'inferiorità politica; un'inferiorità caratterizzata da corruzione e carenze culturali che, anziché ridursi, è andata addirittura aumentando (Compagna, 1975, p. 205).

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO F., “Dall’area metropolitana di Napoli alla Campania plurale”, in VIGANONI L. (a cura), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 175–211.
- BENCARDINO F., CRESTA A. e GRECO I., “Le «città medie» nello sviluppo territoriale della Campania: alcune riflessioni”, in VIGANONI L. (a cura), *A pasquale Coppola. Raccolta di scritti*, Collana Memorie della Società Geografica Italiana, LXXXIX, Roma, 2010, pp. 385-396.
- BENCARDINO F., CRESTA A. e GRECO I., “Vecchie e nuove polarità nella geografia urbana della Campania. Alcune riflessioni”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, XIII, III, Roma, 2010, pp. 801 – 821.
- BENCARDINO F. e GASPARINI M. L., “La diffusione del modello urbano nel Mezzogiorno”, in D’APONTE T. (a cura), *Geografia della transizione post-industriale*, I, *Le Regioni funzionali Campana e Pugliese*, Napoli, ESI, 1992, pp. 1-48.
- BENCARDINO F., “I movimenti pendolari nella delimitazione delle aree metropolitane: l’esemplificazione offerta da Napoli”, in *Contributi geografici*, Napoli, Istituto Universitario Orientale, 1978, pp. 5-60.
- BENCARDINO F., “L’armatura urbana nell’area metropolitana di Napoli”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie X, Roma, vol. 9, 1980, pp. 55-83.
- BENCARDINO M. e GRECO I., “Sviluppo economico e territorio: fattori, attori e processi nella costruzione di modelli di governance locale”, in IACOVINO A., VITALE A. (a cura), *Modernizzazione amministrativa e competitività. Dal sistema burocratico alla governance pubblica*, Salerno, Plectica editrice, 2009, pp. 187-218.
- BOLAY J.C. e RABINOVICH A., “Intermediate cities in Latin America risk and opportunities of coherent urban development”, *Cities*, 21, 2004.
- BOTTAZZI G., “I Sud del Sud. I divari interni al mezzogiorno e il rovesciamento delle gerarchie spaziali”, *Meridiana*, Roma, 1990, 10, pp. 120-140.
- CAMAGNI R. e DE BLASIO G., *Le reti di città. teorie, politiche e analisi nell’area padana*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- CAO PINNA V., *Le regioni del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- CAPUTI P. e FORTE F. (a cura), *La pianificazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno. Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia*, Milano, Franco Angeli, 1977.

- CERAMI G. e FORTE F., *L'area metropolitana di Napoli. Metodologie ed indirizzi progettuali*, Napoli, Aldo Fiory, 1983.
- CERSOSIMO D. e DONZELLI C., “Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale”, *Meridiana*, 1996, 26-27, pp. 23-73.
- CHECCHINI D., “Nota sulle aree urbane meridionali”, *Studi Svimez*, 1983, 36, pp. 423-430.
- COMPAGNA F., *Geografia delle sedi e pianificazione urbanistica nel Mezzogiorno d'Italia*, Napoli, Stabilimento Tipografico G. Genovese, 1959.
- COMPAGNA F., *La questione meridionale*, Milano, Osanna Edizioni, 1963.
- COMPAGNA F., *Meridionalismo liberale*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1975.
- COMPAGNA F., *Mezzogiorno in salita. Dal chinino al computer*, Milano, Nuova Italia, 1980.
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA (1986), “Disegno di legge. Oggetto: Normativa di attuazione del Piano di Assetto Territoriale”, 1986.
- COPPOLA P., *Geografia e Mezzogiorno*, Firenze, La Nuova Italia, 1977.
- COPPOLA P., *La forma e i desideri. Saggi geografici su Napoli e fa sua area metropolitana*, Napoli, Esi, 1997.
- COPPOLA P. e VIGANONI L., “Note sull'evoluzione recente dell'area metropolitana di Napoli”, in CITARELLA F. (a cura) *Studi geografici in onore di Domenico Rocco*, Napoli, Loffredo, 1994, pp. 471-486.
- D'APONTE T. (a cura), *Geografia della transizione post-industriale. I. Le regioni funzionali campane e pugliese*, Napoli, ESI, 1992.
- DAL PIAZ A. (a cura), *La Campania verso il duemila. Assetto e sviluppo dopo la fine dell'intervento straordinario*, Napoli, Edizioni Graffiti, 1995.
- DI COMITE L., *Urbanizzazione e controurbanizzazione nel Mezzogiorno d'Italia 1881-1987*, in L. DI COMITE e M.A. VALLERI (a cura), *Urbanizzazione e controurbanizzazione: il caso italiano*, Bari, Cacucci, 1992, pp. 69-85.
- FASOLINO I., “Esperienze e tentativi di pianificazione e programmazione regionale in Campania”, *Area Vasta*, 12/13, 2006.
- FORMEZ (a cura), *Dossier Città e sviluppo urbano*, aprile 2006.
- FORTE F., *Risorse e programmazione del cambiamento in Campania*, Napoli, Clean, 1991.
- FORTE E., *Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo. Area metropolitana di Napoli*, Firenze, Alinea, 2003.

- GAROFOLI G., “Piccole imprese, innovazione e territorio: economie di apprendimento e sistema innovativo locale”, *Lombardia Nord-Est*, 1/33, 2003, pp. 33-37.
- GIAIMO C., “In media Res. La città “intermedia”, *Urbanistica Informazioni*, 205, 2006, pp. 23-24.
- GUALINI E., “Governance dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell’azione dello Stato”, *Rivista italiana di scienza politica* 2006, 1, pp. 27-55.
- INDOVINA F., *Esperienze di pianificazione regionale*, Padova, Marsilio, 1967.
- JESSOP B., “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 1998, 155, pp. 29-45.
- LANGELLA V., *Nuova imprenditorialità, processi insediativi e organizzazione territoriale nella Campania interna degli anni Ottanta*, Napoli, Editore Istituto universitario orientale, 1987.
- MARTINOTTI G. (a cura), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- MAZZETTI E. e TALIA I., *Caratteri evolutivi dell’armatura urbana della Campania*, Napoli, ESI, 1977.
- POLLICE F., “La deriva del Mezzogiorno. Alle radici del divario”, in PERROTTA C. e SUNNA C. (a cura), *L’arretratezza del Mezzogiorno. Le idee, l’economia, la storia*, Milano, Bruno Mondadori, 2012, pp. 251-277.
- POLLICE F., “L’attualità del meridionalismo di Francesco Compagna”, in D’APONTE T. (a cura), *Risvegli. Scenari geopolitici di un Mezzogiorno «possibile»*, Roma, Aracne, 2013, pp. 129-138.
- POR CAMPANIA FESR 2007-2013, Bollettino Ufficiale della Regione Campania - N. Speciale del 23 Novembre 2007.
- PORTUGALI J., *Self-organization and the City*, Heidelberg, Berlin Springer-Verlag, 2000.
- REGIONE CAMPANIA, Giunta Regionale (1981), *Approvazione degli “Indirizzi di assetto territoriale”*, *Proposta di Consiglio*, 24 agosto 1981.
- ROSSI DORIA M., “Il Mezzogiorno agricolo e il suo avvenire: l’osso e la polpa”, in *Nord e Sud nella società e nell’economia italiana di oggi. Atti del Convegno Fondazione Einaudi (Torino, 30 marzo – 8 aprile 1967)*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 285-299.
- SOMMELLA R. e STANZIONE L., “Per leggere il Mezzogiorno urbano. Una guida bibliografica”, in VIGANONI L. (a cura), *Città e metropoli nell’evoluzione del Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1992.

- SOMMELLA R. e VIGANONI L., “La via irpina allo sviluppo”, in STANZIONE L. (a cura), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Napoli, Dipartimento Università Orientale, 2001, pp. 267-282.
- SOMMELLA R. e VIGANONI L., “Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno”, in DEMATTEIS G. e GOVERNA F. (a cura), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLOT*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 189-210.
- SOMMELLA R., “Il contesto territoriale dell’indagine: l’area metropolitana di Napoli e le sue articolazioni”, in AMATO F. e COPPOLA P. (a cura), *Da migranti ad abitanti. Gli spazi insediativi degli stranieri nell’area metropolitana di Napoli*, Napoli, Guida, 2009, pp. 147-174.
- TALIA I., “La questione delle aree interne nella differenziazione dell’intervento pubblico nel Mezzogiorno”, in STANZIONE L. (a cura), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Napoli, Dipartimento di Scienze Sociali dell’Istituto Universitario Orientale, 2001.
- TALIA I., “Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita”, in MUSCARÀ C., SCARAMELLINI G. e TALIA I. (a cura), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. II: Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 13-32.
- VIESTI G., *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell’Italia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli Editore, 2007.
- VIGANONI L. (a cura), *Città e metropoli nell’evoluzione del Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- VIGANONI L. (a cura), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- WOLLEB E. e WOLLEB G., *Divari regionali e dualismo economico*, Bologna, Il Mulino, 1990.

*Regional development policies and spatial planning in Campania. Some reflections.* – The article reconstructs just under half a century of studies, proposals and programs of the so-called *policy of rebalancing*, which is a set of policy decisions and actions, including successes and failures often, which marked the public intervention for development of the Campania’s region in the establishment of the first regional government in 1971 until today. The first part is devoted to a comparison between the vision that the various planning documents give of regional planning regional and geographical reading of these same processes in their territorial dimension, proposing also part of the literature on the geography of urban development of the

southern regions and, in particular, of Campania. The second part tries to give indications on the nature and causes of the regional gap and on which roads can be traveled to attempt, if not overcome, at least a reduction in the logic of *policy of re-balancing*.

*Keywords.* – Regional development, policy of rebalancing, network

*Università degli Studi del Sannio. Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi*  
*bencardino@unisannio.it*  
*ilagreco@unisannio.it*