



## Contributi della Fondazione Mezzogiorno Tirrenico per

### Assemblea Nazionale sul Mezzogiorno

Napoli, 12-13 novembre 2016

- 1) **Ripartire dall'industria: l'urgenza di una svolta**
- 2) **Rigenerazione urbana e sviluppo: il caso dell'area metropolitana orientale di Napoli**
- 3) **Il patrimonio culturale, opportunità per lo sviluppo della Campania**

#### AVVERTENZA

I contributi contenuti in questa nota sono tratti dai seguenti studi realizzati dalla Fondazione Mezzogiorno Tirrenico:

- Per l'industrializzazione del Mezzogiorno, Napoli, settembre 2015 (in corso di pubblicazione).
- Masterplan di sviluppo dell'Area Metropolitana Orientale di Napoli (in collaborazione con l'Associazione Naplest et Pompei), Napoli, settembre 2016
- Specializzazione intelligente e patrimonio culturale campano, Napoli, dicembre 2015 (in corso di pubblicazione)

Gli studi sono disponibili presso la Fondazione Mezzogiorno Tirrenico, Piazza dei Martiri, 58 Napoli. Tel. 081 415664 E-mail: [presidenza@fondazionemt.it](mailto:presidenza@fondazionemt.it)

\*\*\*

La Fondazione Mezzogiorno Tirrenico, promossa da Confindustria, ha come soci fondatori:

- l'Unione Regionale delle Camere di Commercio della Campania;
- le Associazioni Industriali della Campania (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno);
- il Monte dei Paschi di Siena;
- la Banca OPI (Intesa Sanpaolo).

La Fondazione costituisce, pertanto, un importante esempio - pressochè unico nel panorama nazionale - di cooperazione tra settore industriale, mondo bancario e sistema camerale, in risposta alla pressante esigenza di migliorare la qualità e l'efficacia della spesa delle risorse disponibili per ridurre i divari territoriali, ivi comprese quelle relative alla programmazione dei fondi europei.



In particolare, scopo della Fondazione (art. 3 dello Statuto) è la promozione dello sviluppo economico nel Mezzogiorno Tirrenico, attraverso il sostegno e lo sviluppo di attività culturali e di carattere scientifico nel campo della promozione, progettazione e realizzazione di infrastrutture, sistemi industriali, turistici e di riqualificazione urbana e territoriale. Altro importante campo sul quale si concentra l'attenzione della Fondazione è quello della strumentazione più adatta ad assecondare la realizzazione di nuovi investimenti produttivi, a rafforzare i processi di sviluppo in ambito industriale, turistico, infrastrutturale, ecc., e a consentire una più efficace attrazione di nuove iniziative dall'esterno dell'area.

## **1) Ripartire dall'industria: l'urgenza di una svolta**

### *1. Il quadro di riferimento*

Vi è ormai il più ampio consenso sul fatto che senza un significativo sviluppo della base industriale è difficile immaginare una crescita o anche il solo mantenimento dei livelli di benessere del Mezzogiorno. E, d'altra parte, senza un forte sviluppo del Mezzogiorno, a iniziare dalla sua base industriale, è difficile immaginare una vera ripresa per l'Italia. Il Sud continua a rappresentare un mercato di sbocco fondamentale della produzione nazionale; ancora oggi, stando a recenti stime, accoglie il 26,5% della produzione del Centro Nord (contro un peso pari al 9,1% degli altri paesi dell'Unione Europea). Si calcola, inoltre, che 100 euro di investimenti al Sud attivino produzione per 40 euro nel CentroNord.

È bene sciogliere subito un dubbio. Per favorire un processo di ripresa dell'industrializzazione del Mezzogiorno, così come insegna l'esperienza internazionale, sono necessarie tanto azioni di lunga lena di miglioramento dei contesti (politiche orizzontali e infrastrutturali), quanto interventi direttamente volti a favorire i processi di trasformazione strutturale delle imprese (politiche industriali). È certamente illusorio provare a forzare l'industrializzazione con forti incentivazioni senza che si creino nei territori condizioni orizzontali, contestuali, favorevoli all'impresa: è questo un insegnamento ormai da tempo acquisito della storia economica italiana. Ma può essere altrettanto illusorio confidare negli effetti automatici di condizioni di contesto in miglioramento, senza politiche dirette che favoriscano le trasformazioni strutturali: i processi di cambiamento industriale rischiano di essere lentissimi, come mostra l'esperienza del periodo più recente, o, addirittura, di non avviarsi mai.

Semplicemente, serve intervenire contemporaneamente tanto sulle condizioni dell'ambiente "esterno alla fabbrica" in cui le imprese operano, quanto sulle condizioni "interne alla fabbrica".

I contraccolpi per l'industria del Mezzogiorno della lunga crisi che abbiamo conosciuto in questi anni sono assai accentuati. Fortissima, e molto più intensa che nel Centro Nord, è stata la caduta del valore aggiunto industriale, specie nel 2013-14. Il valore aggiunto manifatturiero a prezzi correnti del Mezzogiorno è inferiore del 16% rispetto al 2000; del 25% rispetto al 2008. Segnali ancor più negativi che nella media del Paese provengono dal processo di accumulazione industriale: tra il 2007 e il 2013 gli investimenti nell'industria in senso stretto nel Mezzogiorno si sono ridotti del 53%, passando da 17 a 8 miliardi all'anno. Il tasso di accumulazione industriale (investimenti nell'industria rispetto al PIL) che fino al 2007 era stato nel Sud paragonabile al Centro Nord, si è poi bruscamente, fortemente, ridotto. Si stima



(Svimez) una caduta della capacità produttiva del 30% rispetto all'inizio del secolo e un ridimensionamento del peso della manifattura, sceso all'8% del valore aggiunto locale.

È facile desumere da questi dati che se si vuole una forte ripresa dell'industrializzazione del Sud, come uno degli obiettivi più importanti di un percorso di rilancio dell'intero Paese, è necessaria una strategia esplicita, di lungo periodo.

## *2. Le politiche industriali in Italia: un quadro inadeguato*

Purtroppo, il quadro attuale delle politiche industriali italiane appare inadeguato, specie se comparato a ciò che avviene in tutti i paesi europei, anche in quelli di impostazione più liberista come il Regno Unito, dove le politiche industriali hanno riacquisito un ruolo centrale e sono in alto nell'agenda delle politiche pubbliche e dell'interesse dei governi. Tutti i paesi europei, grandi e piccoli, si sono dati visioni di lungo periodo; grandi obiettivi strategici nazionali da raggiungere, con un corretto bilanciamento e una forte cooperazione fra i livelli centrali e decentrati di governo; scenari di priorità entro i quali sollecitare lo sviluppo delle imprese. Si fa riferimento specifico all'esperienza degli Istituti Fraunhofer in Germania, al programma *Poles de Competitivité* in Francia, ai *Catapult Centres* nel Regno Unito. Ma, su un piano più complessivo, Francia, Germania, Olanda (e anche Stati Uniti e la stessa Cina) hanno elaborato sin dal 2007 *policy* di lungo periodo, con orizzonti tra il 2030 e il 2050, per il rilancio del manifatturiero, visto come l'antidoto alla bassa crescita e alle perdite di competitività.

L'Italia è oggi fra i paesi europei che attua le più deboli politiche industriali, anche quelle intese nel senso restrittivo (ma utile alla comparazione internazionale su dati omogenei) di erogazioni di incentivi alle imprese. La riduzione degli interventi è stata particolarmente forte dalla metà dello scorso decennio, proprio quando il sistema produttivo esprimeva le maggiori esigenze di intervento. Tra il 2008 e il 2013 il valore complessivo delle agevolazioni concesse alle imprese del Sud si è ridotto del 76%, a fronte di un calo assai più contenuto per il Centro Nord (-17%). Appare davvero sorprendente che rapporti di dubbia attendibilità e ripetute campagne giornalistiche abbiano sostenuto con forza, e continuano a sostenere, il contrario.

Gli strumenti nazionali sono stati oggetto di provvedimenti di razionalizzazione che, pur essendo opportuni per ridurre la confusione normativa e lo spreco di risorse finanziarie, hanno determinato un deciso impoverimento della "cassetta degli attrezzi".

Soprattutto, è emersa una tendenza a privilegiare strumenti di intervento di natura finanziaria, con un'azione pubblica di garanzia/riduzione dei costi. Si tratta di strumenti che, anche per la propria natura rotativa (i prestiti devono essere per definizione restituiti) ben si attagliano a tempi di risorse pubbliche scarse. Ma una strumentazione di questo tipo presenta evidenti limiti, perché, se è in grado di accompagnare finanziariamente i processi evolutivi delle imprese, non ne sollecita però l'accelerazione, la diversificazione; non modifica le convenienze di fondo; non stimola l'innovazione; non induce a investire in territori più difficili.

Da una visione d'insieme, emergono tre fondamentali problemi delle politiche industriali italiane, così come sono andate delineandosi negli ultimi anni: la mancanza di un quadro di riferimento unitario di lungo periodo; lo spezzettamento delle competenze e la mancanza di



occasioni di raccordo tanto verticali quanto orizzontali; la frammentazione e la discontinuità di molti interventi, con una scarsa capacità di valutare e di apprendere dalle esperienze.

Si aggiunga che scarsissime sono le relazioni orizzontali, fra Regioni: non solo manca un confronto su contenuti e priorità, ma mancano anche forme di collaborazione tecnica concreta, fornitura di informazioni, scambi di esperienze, comparazioni e valutazioni. Ne discende un quadro estremamente complesso: nel 2012 il MISE stimava attivi 800 interventi a scala regionale, sui cui aspetti più importanti l'informazione risulta peraltro assai carente.

Resta comunque il fatto che per scala (si pensi alle Regioni più piccole), capacità e competenze delle amministrazioni, e per le dinamiche politiche e di inseguimento del consenso che portano alla parcellizzazione delle risorse e al moltiplicarsi dei bandi, si è prodotto un quadro estremamente complesso. È caratterizzato in non pochi casi da frammentazione e irregolarità nel tempo delle misure: le caratteristiche peggiori che una politica industriale può avere.

Queste brevi riflessioni sarebbero, peraltro, incomplete se non si facesse cenno alle rilevanti prospettive di cambiamento che si stanno dischiudendo con la rapida diffusione del fenomeno generalmente noto come Industria 4.0, o quarta rivoluzione industriale, in cui le nuove tecnologie digitali porteranno alla produzione industriale del tutto automatizzata e interconnessa, con impatti profondi sulla potenza di calcolo, sull'utilizzo di dati e la connettività, al passaggio dal digitale al "reale": Non si tratta di fare, come è stato osservato, cose vecchie in modo nuovo; si tratta di fare cose nuove in modi nuovi.

Nelle scorse settimane il governo ha presentato il Piano Nazionale – la cui approvazione è prevista con la prossima Legge di Bilancio – che declina per il nostro paese il modello Industria 4.0 definendo tempi, risorse e modalità di intervento, con obiettivi ben identificati e valutabili, e con un meccanismo orizzontale di incentivi automatici.

Esula dagli ambiti e dalle finalità di questa nota una valutazione di quelle che potranno essere le ricadute ad ampio raggio che scaturiranno, soprattutto nel medio-lungo termine, dal Piano. Due considerazioni sono, tuttavia, opportune. La prima è che se in Italia si vuole creare quella necessaria coesione di sistema su obiettivi e strumenti, rendendo appunto "sistemiche" le tante esperienze positive e le buone pratiche già oggi presenti, ma in modo troppo frammentato, occorre costruire un'architettura di *governance* pubblico-privata sui temi di Industria 4.0.

La seconda considerazione: le linee di intervento per la "nuova manifattura" rappresentano una sfida di grande rilievo anche per il Mezzogiorno e la Campania. È importante, quindi, che la Campania, con la legge regionale entrata in vigore ad agosto di quest'anno, si sia candidata come Regione pilota di questa nuova fase. La legge promuove l'attrattività del territorio campano per favorire l'insediamento delle imprese della manifattura innovativa e del lavoro artigianale digitale, il rilancio produttivo e la valorizzazione congiunta delle attività artigianali tradizionali e sostiene il comparto manifatturiero e gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione dei prodotti e dei processi produttivi, con particolare riguardo alle tecnologie abilitanti per lo sviluppo industriale, in chiave 4.0, al fine di garantire la transizione verso il modello della "fabbrica intelligente". Vanno in questa direzione gli iperammortamenti per le imprese, il credito d'imposta incrementale per la ricerca, la finanza a supporto delle nuove iniziative, i contratti di sviluppo, la costruzione di



piattaforme digitali capaci di migliorare la connettività. La decisione di comprendere le Università campane tra i *competence center* è il riconoscimento del ruolo di rilievo svolto dalla regione nella ricerca e sviluppo. L'auspicio è che l'intervento regionale vada a completare e non a sovrapporsi al Piano nazionale Industria 4.0 e che le finalità della legge si trasformino, in tempi brevi, in attività positive per la crescita del sistema produttivo campano.

### 3. Una possibile agenda

Pure se la formulazione di una sistematica e articolata proposta di politica industriale per il rilancio del Mezzogiorno meriterebbe approfondimenti e uno spazio molto maggiore di quello riservato a queste sommarie riflessioni, tuttavia è possibile desumere dalle considerazioni che precedono gli elementi guida di una possibile agenda.

Sul fronte delle *imprese esistenti* si tratta principalmente di meglio definire, completare e soprattutto attuare, con semplicità e perseveranza nel tempo, un insieme di misure già in parte presenti nella strumentazione esistente. Più in particolare:

- a) per *consolidare la struttura finanziaria delle imprese* paiono opportuni interventi di prosecuzione e di rafforzamento del sistema delle garanzie sull'indebitamento, così come strumenti per facilitare l'acquisizione di capitali di rischio, o comunque non di indebitamento a breve: da incentivi per la certificazione dei bilanci e per l'acquisizione di un *rating*, al potenziamento dei mini-bond, al miglioramento, nel quadro normativo nazionale, del trattamento fiscale per il capitale proprio, ad esempio con l'ACE. Possono essere anche immaginate modalità più ambiziose di raccolta presso il grande pubblico di capitali specificamente indirizzati alle imprese industriali del Mezzogiorno; così come la ricostituzione di soggetti orientati al finanziamento industriale di medio-lungo termine, sempre con specifico riferimento al Sud;
- b) anche per il *rafforzamento delle capacità innovative* può essere immaginata, sul modello della strategia individuata da Industria 4.0, una filiera di strumenti, di volta in volta più adatti alle diverse condizioni delle imprese. Essi possono andare dalle forme più semplici, per le imprese di minore dimensione, di *voucher* a fondo perduto per l'acquisto di primi servizi per l'innovazione; a borse o dottorati di ricerca che possano portare giovani ricercatori a collaborare a specifici progetti aziendali (anche con incentivi per la loro successiva assunzione a tempo indeterminato); a progetti collaborativi di ricerca applicata, di piccola e media dimensione, fra imprese, università e centri di ricerca sulla base di *call* continuative. Iniziative più ambiziose potrebbero essere rivolte a sostenere più articolati progetti di ricerca e innovazione di reti o *cluster* di imprese e istituzioni di ricerca, in ambiti coerenti con le grandi priorità europee di ricerca;
- c) possono essere proseguite e intensificate le *azioni per l'internazionalizzazione*, a cominciare da una opportuna verifica dei risultati raggiunti dai programmi già in corso in sede ICE. Anche in questo caso, un chiaro obiettivo di aumento del valore delle esportazioni industriali o agroindustriali, può essere raggiunto attraverso differenti, specifici strumenti tecnici, che possono andare dai *voucher* a fondo perduto per primi servizi per l'internazionalizzazione (con particolare riferimento alle imprese non esportatrici), all'organizzazione di missioni di grandi acquirenti internazionali;



d) appare opportuno, proprio per le preoccupanti dinamiche recenti, assicurare continuità a *strumenti di tipo automatico* (credito d'imposta e super ammortamento) che possono assecondare processi di rafforzamento delle imprese di tipo strutturale e stimolare l'indispensabile ripresa del processo di accumulazione.

Il rilancio dell'attuale tessuto produttivo non può che essere solo una parte di una politica per l'industrializzazione del Mezzogiorno. Appare indispensabile mirare ad un suo *progressivo ampliamento e potenziamento* mettendo in atto:

e) interventi per favorire *la nascita e il primo sviluppo di nuove imprese*. In particolare, sussistono problemi soprattutto nelle prime fasi di crescita, per l'acquisizione sia di quei *capitali pazienti* di medio lungo termine, sia di quelle competenze professionali, soprattutto manageriali, che possono assicurare la crescita aziendale. Occorre realizzare un più stretto raccordo delle diverse iniziative esistenti, anche in sede locale, non disgiunto dall'intervento di un soggetto nazionale in grado di fornire *seed capital* pubblico e pubblico-privato (Invitalia) di lungo termine, che stimoli, affianchi e garantisca l'acquisizione di capitali privati;

f) interventi espliciti di *attrazione di nuove attività industriali*, attraverso lo strumento dei contratti di sviluppo, uno dei pochi strumenti che eroga incentivi a fondo perduto. Per questa tipologia di agevolazione va evitato l'emergere di fenomeni distorsivi, attraverso la definizione di intese che reggano nel lungo periodo e non si risolvano in meri aiuti al funzionamento. Si può pensare ad un utilizzo mirato dei contratti di sviluppo nei grandi *hub* portuali del Mezzogiorno e per tutte le attività retro portuali/logistiche o di assemblaggio. Ma si può pensare, attraverso questo strumento e nell'ambito dei grandi progetti di rigenerazione urbana (Bagnoli, Napoli Est, Pompei) di dare risposte rapide al forte potenziale localizzativo in termini di saperi, culture, giovani ad alta qualificazione che le grandi aree urbane del Mezzogiorno, con tutte le loro difficoltà, sono capaci di esprimere;

g) infine, non può essere trascurato il ruolo di una *banca di sviluppo*, in grado di coniugare il controllo di un volume elevato di risorse, grandi competenze tecniche, ed una efficienza operativa che può essere superiore a quella delle normali amministrazioni. Dopo la grande crisi tornano decisamente ad emergere in molti paesi avanzati istituzioni "speciali", organizzazioni complesse con aspetti sia pubblicitici, sia privatistici. Ad esse i governi affidano grandi obiettivi di medio e lungo periodo, garantendo per molti versi autonomia gestionale, ma avendo sempre ben chiari gli obiettivi ultimi cui si vuole arrivare.

A differenza di esperienze del passato, ciò che serve non è una nuova proprietà pubblica delle attività industriali, ma un soggetto – che persegua un interesse pubblico, appunto quello della industrializzazione del Mezzogiorno – in grado di affrontare progetti complessi e di grande dimensione; di catalizzare capitali e competenze privati, nazionali e soprattutto internazionali; di assicurare una gestione di carattere privatistico e la profittabilità delle iniziative, resistendo alle intrusioni della politica di minor qualità.

Da questo punto di vista, il Fondo Strategico Italiano (ma, per certi aspetti, la stessa Invitalia) può svolgere un ruolo importante, favorendo nuove iniziative "sistemiche", cioè di scala, com-



plexità e durata tali che le risorse private, per i propri vincoli finanziari, informativi e manageriali, non sono in grado di assicurare. Non si tratta di distorcere i mercati, ma di superarne gli evidenti fallimenti: la parcellizzazione dei soggetti, i vincoli di *know how*, gli stessi interessi alla frammentazione, le diseconomie di scala.

## **2) Rigenerazione urbana e sviluppo: il caso dell'area metropolitana orientale di Napoli**

### *1. La priorità della rigenerazione urbana*

Le aree metropolitane italiane – per popolazione, occupazione, numero di amministrazioni presenti, flussi di beni e servizi, capacità di innovazione e potenzialità economica – sono “poli territoriali” fondamentali dell’economia nazionale.

In questi territori si concentra il 35% del PIL e il 31% degli addetti. Sono aree che detengono ben un terzo degli scambi nazionali con l'estero e le strutture ferroviarie, portuali e aeroportuali in esse presenti movimentano, nell'insieme, più del 60% dei passeggeri e circa il 90% delle merci. Concentrano l'industria finanziaria del paese con un terzo delle unità locali del settore e con quasi il 45% dei relativi addetti. Sono sede dei maggiori centri di istruzione universitaria, ospitando oltre il 40% degli atenei e dei relativi studenti.

È già da qualche tempo che nella geografia dello sviluppo i sistemi territoriali cresciuti attorno alle grandi realtà urbane hanno guadagnato terreno come attori economici globali. La competizione economica oggi avviene, prevalentemente, tra sistemi territoriali gravitanti attorno alle grandi città e sulla scorta della capacità di queste di essere attrattive, dinamiche, efficienti. Non è un caso che i maggiori paesi dell'Unione Europea abbiano in corso già da tempo politiche di sviluppo delle aree metropolitane ed abbiano modificato gli assetti delle istituzioni di governo.

Per quanto riguarda il nostro paese e, nello specifico, il Mezzogiorno, la rigenerazione urbana è uno degli ambiti che più di altri si presta efficacemente all'avvio di un “piano di pronto intervento”, in grado di aprire già oggi, anche grazie all'utilizzo delle risorse reperibili nella programmazione dei fondi strutturali e nel Fondo Sviluppo e Coesione, nuove frontiere della crescita e occasioni di rafforzamento del tessuto economico e sociale delle città. È un discorso valido per l'intero Mezzogiorno, ma lo è in modo peculiare per la Campania.

Va da sé che i processi di rigenerazione urbana e il miglioramento della vivibilità dei grandi contesti metropolitani, possono produrre, a partire dalle periferie, risultati significativi in termini di crescita e di occupazione, attraverso la programmazione di specifici investimenti pubblici e privati, e svolgere un'azione dedicata di stimolo, sostegno e affiancamento alle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno e soprattutto un ruolo propulsore dei Comuni, cui spetta di mobilitare le forze migliori e attivare i necessari procedimenti partecipativi del pubblico e del privato.



## 2. Il caso dell'Area orientale di Napoli

Tra le aree metropolitane del Mezzogiorno, Napoli possiede grandi estensioni di aree dismesse, da Bagnoli a Napoli Est, e un immenso *waterfront*, luoghi dove è possibile “creare valore urbano” attraverso operazioni di riqualificazione urbanistica paragonabili a quelle realizzate in grandi città europee, come Londra, Barcellona e la stessa Londra. L'esempio dell'Area orientale di Napoli è a questo proposito emblematico: si tratta del sito di riconversione industriale più grande d'Europa, localizzato in un territorio periferico altamente degradato dal punto di vista urbano, ambientale e sociale, con forte presenza della criminalità organizzata. Intervenire per riqualificare questa zona significa cambiare funzioni e qualità della vita di una parte della città abitata da 450mila persone, porta d'accesso orientale alla metropoli e cerniera con tutti i comuni della fascia vesuviana, un tempo eccellenza dell'industria nazionale e poi divenuto simbolo della desertificazione produttiva del Mezzogiorno: un nuovo modello di rigenerazione urbana in cui numerosi investitori stanno realizzando, con ingenti capitali privati e con il coordinamento dell'Associazione Naplest et Pompei, un rilevante sforzo di investimento sul territorio che si integra con interventi di natura pubblica, contribuendo tutti, in maniera significativa, allo sviluppo produttivo e urbano dell'area.

Le iniziative nel campo della rigenerazione urbana rappresentano un banco di prova assai complesso per il numero elevato di livelli amministrativi coinvolti e non è un mistero che esse scontino proprio nel Mezzogiorno la condizione particolarmente critica in cui versano molte amministrazioni locali. E ciò anche senza considerare quei regimi vincolistici e le pianificazioni urbanistiche vigenti che troppo spesso frappongono griglie eccessivamente rigide per immaginare programmi di recupero produttivo e di attrazione di capitali e investimenti privati.

È quest'ordine di motivi che spiega la posizione di fanalino di coda delle città del Mezzogiorno nella riqualificazione delle aree industriali dismesse, rispetto a realtà del Centro Nord, dove il recupero è occasione di insediamento di nuove funzioni e di creazione di valore urbano. Tutto ciò induce a riflettere, da un lato, sulla capacità del sistema pubblico di garantire le condizioni e l'efficienza dei procedimenti per lo stimolo all'intervento e all'iniziativa dei privati e, dall'altro, sulla capacità di selezionare le forze imprenditoriali migliori.

Nel caso specifico di progetti di particolare complessità, che coinvolgono più livelli amministrativi, locali e nazionali, sono indispensabili misure di natura procedimentale e senza costi dal punto di vista delle coperture, che dovrebbero garantire meccanismi di deroga e semplificazioni tali da rimuovere sul nascere i tanti colli di bottiglia che paralizzano il processo decisionale pubblico: dall'estensione del “silenzio-assenso”; al dimezzamento dei tempi concessi alle diverse amministrazioni per esprimere pareri; alla possibilità per le amministrazioni di recepire a costo zero le progettualità preliminari o esecutive messe a disposizione dai soggetti privati.

## 3. I due masterplan per l'Area Orientale di Napoli

Più in particolare, la Fondazione Mezzogiorno Tirrenico e l'Associazione Naplest et Pompei hanno messo a punto un programma di interventi e di azioni, finanziate prevalentemente con fondi pubblici (PON 2014-20, PO Regione Campania 2014-20, POC 2014-20, leggi nazionali, ecc.) a breve e a medio-lungo termine, basato su integrazione, concentrazione e addizionalità degli stessi.





A questo scopo, sono stati predisposti due *masterplan* (uno per Napoli Est ed uno, in corso di completamento, per Pompei e la sua *buffer zone*) che abbracciano, in un'unica visione di *area vasta*, l'intera parte orientale della Città Metropolitana di Napoli che va da Napoli Est a Castellammare di Stabia. Tale scelta è motivata dallo sviluppo urbano che, senza soluzione di continuità, interessa l'intera fascia costiera, la comune appartenenza alla contigua zona vesuviana e i tempi di percorrenza in un tempo limitato di 20 minuti, sia su gomma, sia su rotaia, che individuano l'intera area come un unico bacino di mercato. Più in particolare,

- *il masterplan per lo sviluppo di Napoli Est* si qualifica come supporto alle strategie dell'Amministrazione comunale di Napoli e agli interventi necessari per il rilancio dell'area orientale della città, destinataria di azioni di rigenerazione urbana "post industriale" e dotata delle funzioni tipiche di una grande città moderna: logistica, terziario avanzato, servizi, ricerca, funzioni di accoglienza speciali destinate alla domanda turistica, ecc. Napoli Est, anche a seguito della necessaria decompressione demografica che dovrà avvenire sia sul litorale vesuviano, sia ad ovest della città metropolitana (campi Flegrei), si candida a pieno titolo a diventare "la nuova città", con spazi verdi e standard di qualità residenziale al livello delle città del centro e nord Italia e di quelle europee, impossibili da ottenere nel congestionato e vincolato Centro Storico;
- *il masterplan per lo sviluppo dell'area di Pompei e della sua buffer zone* si qualifica come supporto al piano strategico in corso di predisposizione da parte dell'unità Grande Progetto Pompei, che sarà sottoposto all'approvazione del Comitato di Gestione composto dai sindaci dei comuni interessati, dal Ministero dei beni culturali e dagli altri ministeri competenti, dalla sovrintendenza di Pompei, dalla Regione Campania e dal sindaco della Città Metropolitana. Lo sviluppo dell'area di Pompei e della sua *buffer zone* non può essere impostato in una logica minimalista di mera salvaguardia delle esistenti strutture edilizie relative a vetuste destinazioni industriali. Gli obiettivi strategici sono quelli dell'accoglienza e della vivibilità, orientati a determinare una discontinuità di sistema, con progettazioni di qualità, che, seguendo logiche di mercato e di fattibilità economica, possano proporre agli enti preposti, a parità di cubature, anche le necessarie modifiche urbanistiche.

I *masterplan* sono stati concepiti in una *logica di sussidiarietà* all'azione delle pubbliche amministrazioni e con una visione operativa e pragmatica tipica dell'approccio imprenditoriale privato dell'Associazione Naplest, composta di proprietari di aree e di immobili di diversa grandezza, che intendono sviluppare nell'ambito di regole chiare ed una vision di contesto. Essi rappresentano, almeno per quello che concerne direttamente l'area di Pompei e della sua *buffer zone*, la concreta applicazione di quell'approccio suggerito dagli studi realizzati dalla Fondazione sul patrimonio culturale campano (cfr, cap. 3 della presente nota) e sulle modalità di configurarlo come motore di sviluppo.

### **3) Il patrimonio culturale, opportunità per lo sviluppo della Campania**

#### *1. Il quadro d'insieme*

La Campania è storicamente dotata di un patrimonio artistico e culturale ampio e diffuso, ma caratterizzato da evidenti criticità sia in termini di capacità di indurre sviluppo imprenditoriale,



innovazione e occupazione qualificata, sia sotto il profilo dell'integrazione virtuosa tra singole opere, siti, manufatti e tra questi e il contesto socio-istituzionale locale.

Strettamente correlato al patrimonio, si è sedimentato in regione un insieme composito di industrie culturali e creative (ICC). I dati mettono in rilievo l'importanza della filiera campana sotto l'aspetto della numerosità delle imprese coinvolte (circa 38 mila, più di un quinto di quelle meridionali e circa il 7% di quelle nazionali), della produzione (circa 2 miliardi di euro), dell'elevata capacità di attivazione dell'intera economia regionale (il "moltiplicatore" del sistema delle ICC è pari a 1,7: ogni euro prodotto implica una crescita complessiva di 1,7 euro). Ampia è la dotazione di capitale intangibile (ricercatori, brevetti, competenze) disponibile nel campo della ricerca e conoscenza scientifica sulle ICC presente nel sistema universitario e della ricerca a livello regionale.

Peraltro, tale patrimonio è tuttora largamente sotto utilizzato e la filiera stenta a diventare un sistema integrato e interconnesso, il che affievolisce la sua forza d'urto di possibile volano di sviluppo e di *driver* di processi di crescita centrati sulla valorizzazione piena delle risorse locali, materiali e immateriali. Le opportunità di "fare crescita e coesione" nella filiera dei beni culturali e creativi della Campania devono confrontarsi, infatti, da un lato, con un tessuto sociale particolarmente critico in termini di densità demografica, mobilità, precarietà e frammentarietà e, dall'altro, con una persistente debolezza strutturale dell'impianto amministrativo regionale e sub regionale. Lentezze, inefficienze e intermediazioni improprie dell'apparato pubblico e istituzionale e fragilità e atomizzazione della società locale rendono difficili i processi di mobilitazione per lo sviluppo, in quanto presuppongono interventi e politiche in grado di incidere contemporaneamente sulla valorizzazione dei presidi culturali e storici e sul risanamento sociale e fisico dei contesti nei quali sono innervati.

Si tratta pertanto di avviare e implementare interventi e azioni "strabici", capaci cioè di guardare simultaneamente all'enorme potenziale di sviluppo sotteso al patrimonio e alle comunità più prossime ai manufatti, alle opportunità per rafforzare imprese preesistenti e/o avviarne nuove e alla riqualificazione urbana e sociale delle aree di insediamento. Ciò rimanda, tra l'altro, alla stretta interazione tra interventi straordinari, legati o meno alla politica regionale di coesione dell'Unione europea, e interventi pubblici ordinari, oggi di fatto del tutto slegati e disorganici.

Un'analisi di dettaglio dei progetti realizzati in Campania a valere sulle risorse comunitarie del ciclo di programmazione 2007-2013, mostra il forte ritardo nella spesa, il ricorso massiccio alla rendicontazione con progetti cosiddetti "retrospettivi" (circa un quinto del totale), l'assorbimento di gran parte dei finanziamenti da parte di progetti infrastrutturali pubblici e la decisa polarizzazione tra micro-progetti e grandi progetti.

Si aggiunga a tutto ciò il problema della frammentazione dei soggetti e della *governance* della politica pubblica regionale, divisa tra beni culturali, ricerca e urbanistica con scarse o nulle connessioni funzionali e istituzionali e senza una visione d'insieme. D'altra parte, ritardi e inadeguatezze dell'azione pubblica sono confermati anche dalla percezione delle imprese, che evidenziano soprattutto l'assenza di un efficace modello di gestione misto pubblico-privato, il disinteresse per gli aspetti gestionali del patrimonio, la totale disattenzione verso i contesti urbani circostanti, l'episodicità dell'interazione con il mondo della ricerca e l'inefficienza-inefficacia degli strumenti di incentivazione. Peraltro, non vanno sottovalutati i ritardi presenti tra le stesse imprese, per quanto attiene la comprensione delle potenzialità delle nuove tecnologie e dell'informatica, e nella socializzazione della conoscenza dell'offerta esistente.



Non mancano in Campania, e vanno ricordate, esperienze esemplari di innovazione che, se opportunamente valorizzate e formalizzate, potrebbero rappresentare buone pratiche *smart*, trasferibili e applicabili in altri luoghi e in altre emergenze culturali, artistiche, archeologiche, ambientali. Il progetto *Bosco di Capodimonte* è emblematico per aver saputo coniugare recupero delle strutture e del giardino storico, coinvolgimento delle aziende agricole per riprendere produzioni storiche locali (frutta e ortaggi) e del terzo settore, collaborazione con l'istituto tecnico ceramico. A sua volta il progetto del gruppo *Herculaneum Conservation Project*, che opera con risorse della Fondazione Packard negli scavi di Ercolano è emblematico per l'azione di manutenzione programmata attraverso l'uso di nuove tecnologie, per l'ampio coinvolgimento di competenze e capacità locali (archeologi, architetti, storici, ingegneri, geologi, artigiani), e per l'intensa cooperazione istituzionale, in primis con la Soprintendenza autonoma di Pompei Ercolano Stabia.

## 2. Per una politica “smart” del patrimonio culturale campano

Coerentemente con l'approccio regionale della *Smart Specialization Strategy 2014-20* (S3) – una delle “condizionalità” ex ante poste tra i criteri della nuova programmazione dei fondi europei - vanno affrontate le principali criticità e introdotti gli opportuni elementi di rottura dell'attuale sistema di gestione e di *governance*, affinché il patrimonio culturale diventi occasione di sviluppo legando insieme manufatti e imprese, patrimonio e contesto, ordinario e straordinario, pubblico e privato,

La S3, come è noto, non riguarda i settori produttivi bensì l'azione pubblica; non punta a rendere *smart* le produzioni, bensì le politiche, che molto più del passato devono conciliare la valorizzazione del patrimonio con la sua gestione efficace, la costruzione di sistemi integrati di beni culturali con nuovi modelli di *welfare* locale, della mobilità e urbanistici.

Una gestione efficace dei beni è possibile soltanto superando la visione dei beni puntiformi e isolati e perseguendo (v. cap. 2 della presente nota) un approccio basato:

- sul collegamento organico dei beni tra loro e tra questi e il contesto territoriale, anche mediante la rigenerazione urbana, l'interazione tra soggetti pubblici, imprese, terzo settore, cittadini e consumatori in alcuni ambiti operativi;
- su “programmazioni d'area” focalizzate sulla moltiplicazione del valore del bene e non solo sulla sua conservazione;
- su una gestione che veda il coinvolgimento attivo dei privati.

In questo ambito le Associazioni imprenditoriali possono svolgere il ruolo di interlocutore privilegiato delle istituzioni, ma anche di diffusione di cultura progettuale avanzata, di approfondimento delle caratteristiche del mercato culturale e creativo regionale, di promozione di nuove imprese innovative in grado di rispondere a nuovi bisogni di tutela e di valorizzazione dei beni archeologici, storici, culturali.

Una possibile agenda operativa, che poggi su un impegno condiviso per una politica culturale *smart* in Campania, apre numerosi spazi di collaborazione tra pubblico e privato, con particolare attenzione alla programmazione comunitaria 2014-2020. In particolare, le azioni da sviluppare in collaborazione tra Regione e rappresentanza delle imprese potrebbero essere indirizzate:



- alla promozione di nuovi modelli di gestione del patrimonio;
- al miglioramento dei bandi pubblici;
- alla promozione di modelli di start-up innovative;
- alla sperimentazione di un intervento di valorizzazione integrata del patrimonio e del contesto urbano che serva da modello di riferimento;
- all'avvio di progetti che colleghino in modo efficace le competenze delle ICC con quelle delle filiere tradizionali del Made in Italy e del turismo.

In conclusione, è necessario porre in essere un approccio integrato alla filiera dei beni culturali, guardando al suo insieme più che alle singole componenti, ricercando sinergie e funzionalità di sistema tra imprese e istituzioni, tra manufatti storici e contesti socio-economici locali.

In questo scenario di più stretta collaborazione istituzionale e operativa, il mondo delle imprese è chiamato a svolgere un ruolo importante di supporto e indirizzo, di diffusione di una cultura progettuale avanzata, di diffusione di esperienze e modelli, di formazione e orientamento imprenditoriale, oltre che di rappresentanza attiva degli interessi.

Napoli, ottobre 2016