



Riflessioni su rigenerazione urbana, aree metropolitane e sviluppo del Mezzogiorno

1. Il filo rosso di una strategia per il Sud

La tenuta socio-economica del Paese è legata a un imperativo: tornare subito a crescere, a partire dal Mezzogiorno. Per fare questo occorre un riposizionamento competitivo del sistema produttivo nazionale, nell'ambito di un progetto che incroci gli interessi e i bisogni del Sud con quelli dell'Italia.

Il filo rosso di questa strategia deve essere una politica industriale attiva, che, soprattutto nel Mezzogiorno, punti innanzitutto sul settore manifatturiero, che resta centrale, consolidando e adeguando l'attuale sistema produttivo e riqualificandone il modello di specializzazione, e, al tempo stesso, favorendo - anche attraverso azioni di attrazione di consistenti flussi di investimenti dall'esterno - la penetrazione in settori in grado di creare nuove opportunità di lavoro.

Tuttavia, è ormai diffusa la consapevolezza che è illusorio provare a forzare l'industrializzazione con forti incentivazioni, senza che si creino sul territorio condizioni orizzontali, contestuali, favorevoli all'impresa. Ciò significa che bisogna tornare a proporre, dopo diversi decenni e con forza, una logica "industriale", che si applichi a gestire i progetti con approccio "di sistema", sia dal punto di vista dei soggetti che dei territori, e che richiede interventi strategici anche a redditività differita sui fattori di contesto, assieme a una progettazione a lungo termine, quale si seppe attuare dagli anni '50 fino ai primi anni '70.

2. Impresa e territorio, un binomio inscindibile

Impresa e territorio rappresentano, in altri termini, un binomio inscindibile: un contesto "business friendly" è un territorio moderno, dinamico, accogliente, anche dal punto di vista urbano, con un "ambiente" sostenibile e funzioni/servizi "intelligenti".

La dicotomia che tenderebbe a contrapporre incentivi alle imprese e investimenti per accrescere le capacità attrattive e competitive del contesto è distorsiva e non convincente. Va, invece, sostenuta ogni azione volta a favorire la realizzazione di aree in grado rappresentare valore aggiunto per le imprese. E queste azioni non devono escludere gli sforzi necessari per sostenere il sistema produttivo, anche compensando le tante diseconomie esterne esistenti con misure non assistenzialistiche attente alle esigenze e alle caratteristiche degli investitori.

Si può, dunque, ragionare in termini di "business plan contest", ristrutturando le aree metropolitane e i territori "a misura di impresa". Va, in particolare, realizzato un intenso intervento di riqualificazione urbana, capace di invertire i fenomeni di progressivo degrado che investono le strutture urbane meridionali, specie nelle zone metropolitane, fenomeni riconducibili soprattutto alle condizioni di criticità in cui versa la gran parte delle amministrazioni e alle inefficienze diffuse nel sistema istituzionale, dai livelli regionali a quelli comunali.



Occorre essere pienamente consapevoli che la competizione economica globale oggi avviene, prevalentemente, tra sistemi territoriali gravitanti attorno alle grandi città e sulla scorta della capacità di queste di essere attrattive, dinamiche, efficienti.

3. 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.

Ma è a scala globale, e non solo in Italia, che già da qualche tempo, nella geografia dello sviluppo i sistemi territoriali cresciuti attorno alle grandi realtà urbane hanno guadagnato terreno come attori economici globali: 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 vecchia e nella nuova 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 urbanistica e il miglioramento della vivibilità dei grandi contesti urbani, a partire dalle periferie, possono produrre risultati significativi in termini di crescita e di occupazione, solo attraverso la programmazione di specifici investimenti pubblici e privati, 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 delle imprese.

4. Il caso dell’Area orientale di Napoli

Affinché l’azione di breve termine possa costituire un tassello organico di una strategia di medio - lungo periodo, la riqualificazione urbana va concepita come un intervento integrato che, a partire dalla riqualificazione degli edifici e degli spazi aperti pubblici e privati, realizzi un miglioramento del paesaggio e dell’ambiente urbano e apporti significativi miglioramenti nelle dotazioni e nella gestione delle risorse energetiche e ambientali, creando significative opportunità di rafforzamento dei sistemi di servizi pubblici e privati per i cittadini e le imprese.



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. 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 del Comitato Naplest, 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.

Si tratta ora di implementare l'attività già in corso da parte del Comitato Naplest, anche alla luce delle novità legislative introdotte dalla legge 164/2014 e dalle opportunità offerte dal POR Campania 2014-20 già in atto, attività che non potrà prescindere da una visione di “macro area” e che allarghi quindi il modello di intervento anche all'area di Pompei e alla valorizzazione di tutto il bacino circostante, la così detta “buffer zone”, che va da Portici a Castellammare di Stabia.

5. Complessità dei progetti di rigenerazione urbana

Le iniziative nel campo della rigenerazione urbana rappresentano un banco di prova assai complesso per il numero elevato di livelli amministrativi coinvolti e non 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.

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.

La ricerca della massima efficienza è irrinunciabile, considerato anche che sono alle nostre spalle (ma non del tutto superate!) lunghe stagioni di fumoso, confuso e malinteso partenariato economico e sociale che, pur cambiando nomi e forme, non ha mai superato l'ostacolo di un generico e improduttivo confronto su macro obiettivi, tanto condivisibili negli indirizzi generali, quanto di difficile realizzazione concreta nelle fasi attuative.

In tutti questi casi si dovranno adottare misure di semplificazione amministrativa ad hoc a favore dei Comuni soggetti beneficiari o attuatori di specifici interventi ammessi ai finanziamenti europei e dichiarati “eleggibili”, che consentano di accelerare gli iter procedurali e autorizzativi, pena il disimpegno automatico delle risorse.



Potrà, inoltre, essere opportuno prevedere meccanismi di surroga di tipo commissariale nei confronti degli amministratori inadempienti rispetto ai tempi prestabiliti da specifici cronoprogrammi che dovrebbero essere parte integrante della progettazione a valere su risorse comunitarie. Tali meccanismi potrebbero essere ispirati o a principi di sussidiarietà orizzontale o avocando alle amministrazioni centrali lo svolgimento delle procedure amministrative “incagliate”.

Nel caso specifico di progetti di particolare complessità che coinvolgono più livelli amministrativi, locali e nazionali – categoria nella quale rientrano a pieno titolo gli interventi di rigenerazione urbana – gli accordi di tipo partenariale andrebbero accompagnati da 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: estensione del “silenzio-assenso”; dimezzamento dei tempi concessi alle diverse amministrazioni per esprimere pareri; possibilità per le amministrazioni di recepire a costo zero le progettualità preliminari o esecutive messe a disposizione dai soggetti privati.

Roma, 27 gennaio 2016