

## **LA CITTÀ' MERIDIONALE. ANALISI E PROPOSTE PER UN'AZIONE AMMINISTRATIVA NUOVA: TRA SOSTENIBILITA', INTEGRAZIONE E COMPETITIVITA'**

di **ANGELO COSTA**

*Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton*

Parlare di Città Meridionale potrebbe sembrare banale, quanto superficiale, perchè la presenza di Città, al plurale, potrebbe portare a considerare come riduttivo il parlare di Città al singolare; eppure, ci sono dei luoghi comuni, delle esperienze di natura politico-sociale ed economica, che consentono in questa sede di parlare della Città Meridionale come entità unitaria<sup>1</sup>, per la differenziazione nel dettaglio tra Reggio Calabria e Bari o tra Cosenza e Napoli lasciamo che se ne occupino in altra sede gli specialisti del settore.

Noi in questa sede cercheremo di proporre una visione d'insieme ed un'analisi che, nelle linee generali, coinvolgerà la Città Meridionale come momento di sintesi delle diverse esperienze municipali del Sud d'Italia<sup>2</sup>.

Partiamo da un punto che è comune a tutto il Meridione: la necessità di stimolare la crescita e l'occupazione, ed in questo gli amministratori locali sono chiamati a rilanciare la strategia di Lisbona ed a ricordare il dettato europeo, cercando di raggiungere un'intesa sulle prospettive finanziarie per dotarsi dei mezzi necessari a garantire la prosperità, la solidarietà e la sicurezza dei centri urbani.

La Città Meridionale è oggi chiamata a prendere decisioni fondamentali che avranno ripercussioni dirette sul futuro in un'ottica di inserimento concreto in un'Unione allargata. E l'investitura di un ruolo centrale nell'attuazione di questo programma di lavoro, spetta alla classe dirigente, agli amministratori locali che sono chiamati a progettualizzare un'azione amministrativa incisiva con obiettivi chiari da raggiungere con energia e determinazione.

---

<sup>1</sup> cfr. A. BUSCA, *Rapporto sulla politica delle città del Mezzogiorno*, Napoli – 1980, pp. 126-152 e R. CAMPANELLA E G. LAURA DI LEO (a cura di), *Ambiente urbano delle città del Mezzogiorno*, Roma - 1995

<sup>2</sup> cfr. L. SBORDONE, *Città e rete urbana nel Mezzogiorno: evoluzione e problemi attuali*, Napoli – 1994, pp. 28-59

Bisogna partire nell'affrontare una nuova prospettiva di Città del Sud dalle esperienze maturate con numerosi programmi urbani complessi che qualche Amministrazione Comunale è riuscita a portare a termine negli ultimi anni o che sono in corso di attuazione o finanziamento, proponendo un metodo di lavoro che raccorda politiche urbane, sociali, ambientali, di ricerca ed innovazione, e mediante un modello di integrazione orizzontale e verticale degli interventi per le città che ne favorisce l'integrazione, l'addizionalità e la concentrazione delle risorse e partecipazione di tutti i soggetti coinvolti.

Nei sistemi e sottosistemi urbani meridionali convivono più modelli di città: la "città pubblica" convive con la "città abusiva" e tutte e due con la "città residenziale". I resti della "città giardino" coabitano con la "città dormitorio" e ambedue con le città delle periferie. La dispersione e l'indigenza di taluni "centri urbani" vivono faccia a faccia con la vivacità e la vitalità di talune "periferie urbane" e tutte con lo sgretolamento del legame sociale implicato dai livelli di estraneazione e inabitabilità dello spazio urbano<sup>3</sup>.

Data, pertanto, l'importanza dello sviluppo urbano sostenibile e il contributo delle città, soprattutto di quelle di medie dimensioni, allo sviluppo regionale, occorre dare loro un maggiore rilievo valorizzandone il ruolo nell'ambito della programmazione al fine di promuovere la rivitalizzazione urbana. Si pensi al degrado in cui versano molti centri storici delle città del Sud, che invece di essere risorsa sono peso per il tessuto urbano.

Nel decennio 1971-81 si registra in Italia un rallentamento del fenomeno dell'urbanizzazione, in armonia con le tendenze alla deurbanizzazione e alla contro-urbanizzazione presenti in tutta l'area dei paesi maggiormente industrializzati. Ed è precisamente qui che interviene una discontinuità: questa inversione del trend non si estende, però, anche alle Regioni meridionali, salvo che per la Campania e per l'area catanese in Sicilia. La situazione della Campania è soprattutto influenzata dalla flessione di Napoli e dall'arresto della crescita di Salerno, fenomeni ambedue ricollegabili all'ampiezza dell'area racchiusa entro i confini amministrativi del capoluogo. Nel territorio italiano, considerato nel suo complesso, negli anni '70 l'urbanizzazione subisce una sorta di rielaborazione topologico-semantica<sup>4</sup>. Trascorriamo, difatti, dall'urbanizzazione concentrata alla urbanizzazione diffusa e possiamo reperire la presenza di entrambi i modelli nella scala nazionale. L'urbanizzazione diffusa è operante nelle aree che uniscono al maggior grado di

<sup>3</sup> cfr. V. GUARRASI, *La produzione dello spazio urbano*, Palermo – 1981, pp. 87-93

<sup>4</sup> cfr. L. VIGANONI (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città: tra Europa e Mediterraneo*, Milano – 2007, pp. 342-398

sviluppo industriale gli indici più elevati di reddito; l'urbanizzazione concentrata interessa le aree povere e periferiche.

Appare quindi, anche alla luce di questo breve excursus storico, privilegiare la complementarità operativa, che consiste nello sviluppo delle attività comuni con un ruolo di cofinanziamento da parte dell'Unione Europea, e con il conseguente rafforzamento della visione di città il più possibile integrata nel contesto europeo, valorizzando gli strumenti locali comuni, nonché compendi di norme comunitarie in materia di sviluppo urbano.

Oggi si rende opportuno adottare principi operativi pragmatici sulla complementarità dei compiti: tali principi potranno essere applicati sul campo con i futuri capitoli regionali rivolti alle aree urbane, effettuando una revisione delle norme comunitarie che ostacolano il cofinanziamento, al fine di sviluppare un meccanismo di cofinanziamento strutturato per i fondi dell'Unione Europea.

Nella prospettiva del rafforzamento del quadro dell'UE sarà opportuno, per le aree urbane del Meridione d'Italia, avviare tutta una serie di azioni: la creazione di una rete che unisca i centri di ricerca per lo sviluppo urbano; l'introduzione di giornate locali dello sviluppo; una carta di formazione locale che raggruppi tutti i programmi di formazione professionale destinati agli operatori in ambito di sviluppo urbano e sostenibilità. Infine, redigere compendi di norme di programmazione comunali, per favorire l'accesso dei privati alla partecipazione di piani urbani di sviluppo<sup>5</sup>. Tali compendi prenderanno in considerazione l'armonizzazione delle normative che saranno state introdotte nel frattempo su scala nazionale ed europea.

L'industrializzazione del Paese, è noto, che ha dato luogo a un moderno fenomeno di urbanesimo: le industrie della città divengono un potente attrattore di movimenti demografici a base contadina, di provenienza largamente meridionale. Il fenomeno è stato sin troppo dibattuto e scandagliato, per essere qui discusso. Esso si innesta sui programmi delle politiche dell'edilizia pubblica popolare, che hanno nel "Piano Fanfani" (legge n. 43 del 28 febbraio 1949) il loro antesignano. La costruzione dei "quartieri popolari" accompagna, quando addirittura non precede, la fuga dalle campagne verso le città, costituendo uno degli elementi più caratteristici del paesaggio urbano dell'epoca (ma non solo). Particolarmente nel Mezzogiorno, la qualità urbana degli insediamenti dell'edilizia popolare è assai carente; il che va a sommarsi alla filosofia emarginante che li anima. Per

---

<sup>5</sup> cfr. P. TREU, *I valori ambientali nella città esplosa*, Padova – 1997, pp. 74-129

sua essenza e conformazione, soprattutto il quartiere popolare meridionale rappresenta la periferia dormitorio, isolata dai nodi centrali della città: la città spenta ed emarginata, ai lati estremi ed esterni della città specchio, brulicante e abbagliante.

Negli anni '70, vengono investite da rilevanti processi di cambiamento anche le gerarchie urbane meridionali a grandezza micro e media, confermando e approfondendo la natura pluridimensionata dell'armatura urbana del Mezzogiorno d'Italia<sup>6</sup>. Il fenomeno è puntualmente e acutamente delucidato dalla Svimez, quando, nel 1987, ritorna sull'analisi dell'urbanesimo meridionale.

In questo contesto, frutto di una storia spesso di marginalizzazione, occorre facilitare lo sviluppo e l'attrazione di quelle iniziative imprenditoriali, classe creativa, funzioni direzionali e funzioni rare urbane che ne qualificano e valorizzano il ruolo e la potenzialità. Il problema fondamentale del sistema delle città meridionali è la loro dinamica di sviluppo lenta, la loro capacità alta di conservare, ma non di innovare, la loro scarsa capacità di attrarre investimenti qualificati di dimensione adeguata. Il sistema urbano può essere l'apice di una sorta di rinnovamento, ma richiede uno sforzo di coerente reindirizzamento delle dinamiche di sviluppo e, conseguentemente, di pianificazione e programmazione<sup>7</sup>.

E', quindi necessario, migliorare l'efficienza del contributo dei Fondi strutturali, introducendo una dimensione urbana esplicita nella pianificazione regionale. Inoltre, fare in modo che i Fondi strutturali contribuiscano a promuovere la cooperazione tra aree urbane in diversi contesti regionali, allo scopo di ampliare le opportunità di sviluppo congiunto.

Si rende necessaria una pianificazione incentrata sul contributo delle locali Amministrazioni in qualità di organismi competenti ad esprimere l'interesse comune locale e a conferire un orientamento politico all'operato delle politiche e delle direttrici nazionali.

Occorre nella gestione amministrativa un nuovo approccio, con un orientamento più marcatamente politico e progettuale, tenendo conto della necessità di una gestione efficiente e di una migliore regolamentazione degli assetti di gestione urbana, essendo da ausilio a tutte le istituzioni presenti sul territorio ai fini di una programmazione efficace. Dal momento che in questa sede vogliamo che vengono unicamente illustrate, da un punto di vista scientifico, le priorità nell'ambito delle nuove azioni per una maggiore integrazione della città meridionale nel contesto nazionale ed europeo, le altre istituzioni (che non siano

---

<sup>6</sup> cfr. A. BUSCA, *Caratteristiche funzionali dei centri urbani del Mezzogiorno*, Milano - 1973

<sup>7</sup> cfr. G. ARCAESE, G. LECARDANE (a cura di), *L'ambiente urbano: i dati sulla qualità ambientale nelle nostre città*. atti del Convegno scientifico: Caltanissetta 24 marzo 2009, Roma - 2009

le Amministrazioni comunali) presenti sui territori sarebbe auspicabile che ricevano anche un elenco completo di qualsiasi atto di rilievo ai fini del processo interistituzionale.

Al fine di rispecchiare un'evoluzione positiva verso il coordinamento del lavoro istituzionale.

Un altro passo logico di straordinaria rilevanza è contemplato dalla costituzione di un programma pluriennale e interistituzionale che conferisca alle Città una visione strategica comune, prendendo ispirazione dal dettato legislativo comunitario e nazionale.

E' noto che molti dei problemi tipici delle zone urbane sono problemi pluridimensionali attribuibili a una mancanza di integrazione tra gli interventi realizzati dal settore pubblico, sia verticalmente, tra diversi livelli amministrativi, sia orizzontalmente, tra diversi campi di azione. Le politiche dei governi locali, assieme alle politiche regionali e nazionali, possono fungere da catalizzatori per una più stretta cooperazione tra gli organismi responsabili degli aspetti economici, sociali e culturali, nonché dei trasporti e degli aspetti tecnologici e ambientali dello sviluppo urbano, a livello municipale<sup>8</sup>.

Quello che in questa sede sembra opportuno proporre, per un'analisi delle soluzioni che possa apparire il più possibile incisiva, è una sorta di *cultural planning*, già ampiamente utilizzato negli Stati Uniti e in Australia negli anni Ottanta e che sta ricevendo negli ultimi anni una crescente attenzione in Europa. Nel 1999 il Department for Culture, Media and Sport del governo inglese ha realizzato il documento *Guidance for Local Authorities on Local Cultural Strategies* che incoraggia i governi locali inglesi a sviluppare una politica culturale ispirata all'approccio di *cultural planning*.

Per *cultural planning* non si intende la 'pianificazione della cultura', ma un approccio culturalmente sensibile alla pianificazione urbana e alle politiche pubbliche. Caratteristica centrale è il riferimento ad una definizione allargata ed antropologica di cultura e l'integrazione dell'arte negli altri aspetti della cultura locale e nel tessuto della vita urbana. L'approccio è di tipo interdisciplinare e intersettoriale: relazioni di tipo biunivoco devono essere sviluppate tra le risorse culturali locali ed ogni altra tipologia di politica urbana, dal design urbano e dalla pianificazione urbana al turismo, allo sviluppo industriale, al city marketing, all'educazione e alla formazione.

Il rilancio della crescita economica deve costituire l'obiettivo politico cardine delle amministrazioni locali, il che implica un maggior sostegno ai fattori determinanti della

---

<sup>8</sup> AA.VV., *Governance dello sviluppo*, Milano – 2008, pp. 120-139

crescita, quali la ricerca e l'innovazione, e l'individuazione delle esigenze settore per settore, con una particolare attenzione a quello dei servizi.

La valutazione intermedia della strategia di Lisbona, alla quale sono chiamati tutti i sindaci durante il loro mandato, dovrebbe quindi consentire di rilanciare la competitività della città meridionale su scala europea. Le amministrazioni saranno chiamate, come avviene già in diverse realtà dell'Italia settentrionale, ad offrire l'opportunità di compiere passi avanti concreti in direzione del rilancio della competitività del modello europeo quale strada per la prosperità, l'occupazione, la coesione e la protezione ambientale.

Pur senza anticipare i risultati della valutazione in termini di risultati, l'Amministrazione locale può agire concretamente preparando il terreno in vista di un rilancio di una strategia di urbanizzazione tramite una serie di azioni specifiche volte ad individuare alcuni elementi di base di una politica di crescita vincente<sup>9</sup>.

Un cambiamento fondamentale è quello che dovrà essere proposto da una nuova generazione di programmi di ricerca volti a colmare il divario tra l'impegno della città meridionale e quello delle città del Nord. Gli stanziamenti del bilancio comunale per l'innovazione dovrebbero essere di molto superiori a quanto avviene oggi. I programmi di sviluppo urbano dovrebbero far leva sui punti di forza reali del territorio, promuovendo l'eccellenza e incentivando la collaborazione su scala regionale, garantendo la realizzazione del potenziale di ricerca europeo nel suo insieme e offrendo economie di scala, efficacia e semplificazione. Oggi il Sindaco è chiamato, in realtà come quelle meridionali, a creare un'economia della conoscenza a livello nazionale, in rapporto costante con l'Europa, permettendo inoltre di perseguire l'obiettivo dell'apprendimento permanente su cui punta l'UE.

L'innovazione e l'imprenditorialità dovranno anch'esse svolgere un ruolo centrale ai fini della crescita e dell'occupazione. È necessario che le Regioni vi diano impulso tramite politiche volte ad attivare questi fattori e integrando l'operato delle diverse realtà urbane. È opportuno promuovere un clima innovativo che trascenda l'innovazione tecnologica e si spinga lungo nuovi sentieri in aree quali la distribuzione, il marketing urbano e il design. La Città Meridionale può far perno sulla sua posizione in settori quali l'ecoinnovazione per un reale rilancio della crescita e della competitività.

---

<sup>9</sup> cfr. F. BASSANINI E L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia: stato, regioni, enti locali*, Bagno a Ripoli - 2008

Sembrerebbe opportuno attuare un ambizioso programma staffetta di semplificazione, volto a ridurre gli oneri gravanti sugli operatori economici e sui cittadini.

Importanti iniziative di semplificazione sarebbe opportuno presentare in numerosi settori, segnatamente per quanto riguarda la regolamentazione dei commerci, la normativa abitativa, la legislazione ambientale e del mercato del lavoro, nonché le statistiche.

Il 2012 dovrebbe registrare la ripresa economica, stando alle ultime analisi, insieme a una riforma dell'architettura finanziaria internazionale. Le amministrazioni locali dovranno, quindi, partecipare attivamente ai vari consessi regionali e nazionali in seno ai quali saranno concepite le nuove strutture globali, per porre in essere iniziative tese a migliorare la vigilanza finanziaria e macrofinanziaria e la gestione delle crisi.

Per la legislazione esistente, sarà opportuno esaminare l'efficacia complessiva del quadro normativo per settore politico applicando una strategia integrata volta alla semplificazione. In parallelo, l'amministrazione urbana interverrà in quei settori in cui sono state individuate le maggiori possibilità di semplificazione. Mentre le Regioni, in accordo con il Governo nazionale, dovranno lavorare con determinazione per ridurre gli oneri amministrativi allo scopo di raggiungere l'obiettivo di maggiore accesso alle dinamiche della vita urbana da parte dei soggetti privati<sup>10</sup>.

Per garantire la massima qualità amministrativa, sarà pertanto auspicabile, alla luce di quanto finora affermato, applicare il sistema di valutazione dell'impatto e verrà migliorato l'utilizzo dei risultati della valutazione da parte di ogni amministrazione, migliorando in termini di trasparenza.

Molti autorevoli ricercatori hanno proposto un codice di condotta volto a ottimizzare la complementarità e la divisione dei compiti fra governi locali e governi nazionali.

Spesso, sino ad oggi, gli amministratori locali del meridione si sono concentrati sui medesimi luoghi urbani e negli stessi settori. Ciò comporta oneri amministrativi e costi di transazione elevati, nonché una dispersione del dialogo politico, una minore trasparenza e maggiori rischi di corruzione. Altri aree urbane, invece, sono praticamente ignorate dagli amministratori.

Per accrescere il valore aggiunto della politica comunitaria di coesione, l'azione amministrativa locale, particolarmente in regioni meridionali, dovrebbe essere concentrata e semplificata e gli obiettivi fissati dovrebbero essere di conseguenza ridefiniti mirando alla

---

<sup>10</sup> cfr. F. SPALLA, *L' amministrazione locale: organizzazione, funzionamento, trasformazioni*, Roma – 2000, pp. 82-163

convergenza delle diverse aree urbane, alla competitività della città e all'occupazione, e alla cooperazione territoriale su base nazionale ed europea.

Occorre definire i principi operativi della complementarità in materia di cooperazione allo sviluppo. In mancanza di una definizione nazionale, l'amministrazione locale deve vedere la complementarità come una divisione ideale dei compiti tra i diversi attori mirata ad un impiego ottimale delle risorse umane e finanziarie. Ciò presuppone che ogni attore eroghi assistenza concentrandosi nei settori in cui può rendere al meglio, tenuto conto dell'operato degli altri.

Una strategia territoriale integrata per il rinnovamento delle aree urbane meridionali nell'ambito di un contesto europeo, in grado di integrare gli aspetti economici, sociali, culturali, ambientali, nonché gli aspetti relativi ai trasporti e alla sicurezza, sarebbe auspicabile. Pari importanza dovrebbe, poi, in quest'ottica essere attribuita alle connessioni tra le zone urbane in difficoltà e le più ampie strategie sociali ed economiche, allo scopo di evitare il fenomeno della segregazione nelle città<sup>11</sup>.

La solidarietà, la tutela dell'ambiente, la gestione e l'utilizzazione sostenibili delle risorse naturali nonché la salute ed il benessere dei cittadini vanno di pari passo con la crescita e l'occupazione: l'aspetto sociale è al cuore del funzionamento di una città.

Non appare, quindi, superfluo particolarmente sulle questioni attinenti all'accesso e alle opportunità, al fine di creare un nuovo consenso sui cambiamenti sociali che la Città deve affrontare, riflettere su queste prospettive in chiave di integrazione.

Aggiornare le politiche per soddisfare le esigenze della società urbana di oggi è un primo passo di fondamentale importanza per rendere più efficaci i meccanismi di sostenibilità.

Una amministrazione meridionale dovrà fare propri i principi della titolarità, dell'allineamento, dell'armonizzazione, della gestione mirata ai risultati e della responsabilità reciproca, in merito all'efficacia degli aiuti allo sviluppo, nonché gli obiettivi complementari e i valori evidenziati dal consenso europeo.

Si rende necessaria un'azione amministrativa locale che faccia della Città del Sud un centro in cui si possano sanare tutti quegli antichi divari che hanno fatto del meridione d'Italia una zona periferica dell'Europa: servono azioni amministrative flessibili, che guidano le politiche e gli interventi; dinamiche per quanto riguarda i principi, che definiscono gli obiettivi; rivolte a tutti i responsabili politici impegnati nella cooperazione allo sviluppo.

---

<sup>11</sup> cfr. E. NOCIFORA, *Le città del Mezzogiorno: urbanesimo e sviluppo socio-economico*, Roma – 1992, pp. 102-197

Una azione amministrativa nuova è quella finalizzata, in aree come quelle meridionali, alla complementarità tra tra enti pubblici coinvolti nella politica di cooperazione, pur riconoscendo l'importanza di una migliore cooperazione fra aiuti pubblici e privati; ed incentrata sulla complementarità operativa (metodi di lavoro) a livello nazionale ed intersettoriale<sup>12</sup>.

È chiaro, alla luce di quanto proposto, che garantire le attività di governo del territorio, con le interazioni necessarie di cooperazione interistituzionale, con il sistema delle informazioni e con le attività di programmazione è sempre una scelta complessa, ma se tali istanze e necessità hanno “mille forme”, poiché legate alle radici ed alla identità di ogni territorio, queste energie vanno sempre salvaguardate e valorizzate in uno spazio europeo e non solo. Si può così pensare ad uno sviluppo urbano meridionale che associ l'idea di consolidare e rafforzare la dimensione territoriale in una logica d'integrazione allargata e di sviluppo di un territorio che manifesta l'esigenza di intensificare un dialogo avviato e non ancora messo a sistema, con la costruzione di reti di relazioni stabili con i comuni del Sud e non solo, rafforzando i “ponti” di collegamento e di apertura verso una Europa “allargata” e “mediterranea”.

Si rende necessario riconvertire le attività antiche ancora esistenti all'interno del tessuto urbano (settori non focali). Per quanto riguarda i settori non focali, gli amministratori devono continuare ad impegnarsi tramite un accordo di cooperazione delegata/partenariato, riconvertire le risorse disponibili in contributi generali al bilancio o disimpegnarsi in modo responsabile.

Quello che è mancato fino ad oggi nella città meridionale è un sistema amministrativo teso a favorire, in ciascun settore prioritario, la conclusione di un accordo del tipo "cittadino leader", che assicuri il coordinamento fra tutti i cittadini onde ridurre i costi di comunicazione.

La fuga dalle campagne verso il "triangolo industriale", inizialmente, si riflette negativamente sulla struttura urbana del Mezzogiorno. Il sistema meridionale, nel ciclo 1950-61, è attraversato da due movimenti migratori: (i) il più consistente a direzionalità esterna, verso le aree forti del centro-Nord industrializzato; (ii) il meno consistente a direzionalità interna, verso i centri urbani locali più importanti. Sul finire degli anni '60, il processo si inverte, per effetto: (i) della saturazione dei quadri del "miracolo economico";

---

<sup>12</sup> cfr. G. BROSI, M. MAGGI E S. PIPERNO (a cura di), *Il governo locale: materiali per il corso*, Torino - 1994

(ii) del varo delle politiche dell'intervento straordinario. Il trend espansivo delle città meridionali si rimette in moto, subendo inoltre consistenti modifiche qualitative nella struttura e nella conformazione abitativa. La diffusione urbana comincia ad assumere un tratto caratteristico a pelle di leopardo, anche in ragione della geografia della industrializzazione per poli per intanto varata. Con siffatto processo possiamo ritenere concluse la formazione e la sedimentazione delle gerarchie urbane a grandezza macro nel Mezzogiorno contemporaneo<sup>13</sup>.

Certo è opportuno avere la consapevolezza delle sfide che questo nuovo metodo di amministrazione comporta per quanto riguarda:

1. la percezione dell'azione amministrativa da parte del cittadino, i quali potrebbero temere che la nuova impostazione riduca la loro visibilità in un dato settore;
2. le difficoltà operative connesse a una gestione ottimale delle funzioni sul territorio urbano;
3. la valorizzazione delle competenze specifiche di ciascun amministratore, perché possa svolgere un ruolo attivo nella divisione dei compiti.

La città del Sud potrà svolgere, in quest'ottica, un ruolo determinante in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito del processo internazionale di armonizzazione e di allineamento.

Si rende, pertanto, necessario definire un mandato politico chiaro che guidi le decisioni politiche su cui si basa la cooperazione allo sviluppo urbano in una prospettiva di riscatto del Sud, definendo modalità operative adeguate, visto che la complementarità è strettamente connessa alle modalità organizzative in termini di pianificazione politica, programmazione e attuazione di strategie tese allo sviluppo delle aree urbane. Non si può poi tacere la necessità di adottare un'impostazione pragmatica dell'attuazione, basata su metodi di lavoro razionali e trasparenti, onde ottenere risultati concreti in termini di sostenibilità e sviluppo, cercando di instaurare sistemi di monitoraggio efficaci e le relazioni annue sull'attuazione.

Il successo di una rinnovata azione amministrativa della città del Sud dipenderà in larga misura dal ruolo di un federalismo solidale: la cui attuazione dovrà essere monitorata

---

<sup>13</sup> cfr. M. BALZANI, N. MARZOT (a cura di), *Architetture per un territorio sostenibile: città e paesaggio tra innovazione tecnologica e tradizione*, Milano – 2010, pp. 132-263

annualmente in base a una campionatura di aree urbane, all'interno della stessa città, interessate.

Per quanto riguarda la regolamentazione nazionale e comunitaria in materia di sviluppo urbano, è utile che gli amministratori presentino una panoramica generale delle norme in vigore, al fine di facilitare il lavoro di tutti gli operatori. Un altro obiettivo altrettanto importante sarà quello di realizzare, nel lungo termine, una programmazione comune: a tal fine il quadro pluriennale comune di programmazione urbana (QCPU) intende creare un meccanismo che consente di raggruppare gli elementi costitutivi dei sistemi delle città del Mezzogiorno al fine di ridurre così i costi di transazione della programmazione comunitaria. Una chiara dichiarazione sulla politica di sviluppo e una strategia comunale dovrebbe prevedere una migliore ripartizione dei compiti ai fini del rafforzamento della complementarità e dell'efficacia degli aiuti (si pensi alla Calabria), dell'incremento del numero di azioni comuni facendo maggiormente ricorso al cofinanziamento, nonché il rafforzamento del contributo e dell'influenza dell'UE.

Mentre tutti gli aspetti della politica ambientale influiscono in una certa misura sulle zone urbane, si ritiene che le azioni descritte dal presente saggio abbiano le maggiori probabilità di apportare miglioramenti verificabili nelle zone urbane o di promuovere strategie più integrate e sostenibili in materia di sviluppo e gestione delle zone urbane. La legislazione resta lo strumento principale della politica ambientale. Tuttavia tale strumento è integrato da una serie di azioni che dovrebbero consentire ai vari responsabili, compresi tutti i livelli dell'amministrazione, di assumersi responsabilità condivise in materia di ambiente e sostenibilità. Tali misure interessano i seguenti aspetti: finanziamento, fiscalità (imposte e tributi percepiti a titolo ambientale, ecc.), incentivi finanziari, strumenti informativi e di sensibilizzazione, quali il marchio di qualità ecologica e le azioni di cooperazione (ad esempio, accordi facoltativi con l'industria). La codecisione impone ai Comuni l'obbligo di elaborare una strategia più globale in materia di problematiche urbane e di ampliare l'insieme di strumenti disponibili, in particolare attraverso misure basate sul mercato (quali la contabilità verde)<sup>14</sup>.

Nei sistemi di governance così delineati è dubbio che l'indipendenza degli organi di controllo interno possa essere pienamente assicurata: occorrerebbe, quindi, fin d'ora

---

<sup>14</sup> cfr. G. F. FERRARI E P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna – 2010, pp. 90-165

assicurare alla nuova disciplina un sistema di controlli interni, e di trasparenza esterna, al fine di assicurare la correttezza delle informazioni, che sono garanzia di legalità per l'opinione pubblica e per il mercato.

Conformemente agli impegni dell'UE e della comunità internazionale, il livello di aiuto pubblico allo sviluppo deve essere intensificato rapidamente. I paesi beneficiari devono impegnarsi a migliorare la loro governance economica ed istituzionale. Soprattutto, devono contribuire alla realizzazione del Piano d'azione per lo sviluppo urbano, per la qualità e l'efficienza del sostegno pubblico (armonizzazione delle procedure pubbliche e dei regimi di appalti pubblici, coordinamento dei donatori, trasparenza e meccanismi di reciproca responsabilità). Gli aiuti finanziari completano e sostengono i programmi di aiuto allo sviluppo. In questo contesto, la piena realizzazione di spazi urbani recuperati al degrado ed alla marginalità, devono far parte di un quadro politico coerente, basato sia su una crescita economica equa che su politiche settoriali di sviluppo. La coerenza delle politiche e dei programmi comunali è un fattore essenziale per il raggiungimento di questi obiettivi (soprattutto nel campo della governance economica meridionale, dell'apertura dei mercati, dell'immigrazione, del cambiamento climatico e della gestione dei rischi).

Questa strategia si baserà sugli elementi contenuti in uno schema comune di recupero della Città meridionale ad una dimensione europea: la definizione comune degli obiettivi della cooperazione con il partner, la definizione dei settori di concentrazione con la divisione del lavoro tra i partner (matrice finanziaria dei privati), indicazioni sulle dotazioni finanziarie e sull'analisi dei rischi e gli impegni dei comuni partner presi d'accordo. Indicatori di rendimento saranno definiti congiuntamente basandosi possibilmente sui documenti di strategia dei comuni meridionali e saranno oggetto di un dialogo costante con il governo regionale. Saranno realizzati approcci comuni in materia di controllo e di valutazione, di analisi annuali congiunte dei risultati e di attuazione della strategia di riduzione della povertà<sup>15</sup>.

La competitività passa dalla qualità, l'innovazione e l'adeguamento dell'offerta alle evoluzioni della domanda influenzata da grandi tendenze: cambiamenti demografici, legati alla globalizzazione ed alla crescita del mercato, fanno la loro apparizione nuove clientele (cinesi, indiane) con aspettative differenziate. La proporzione delle persone con più di 60 anni di età passerà dal 20 al 33% nel corso dei prossimi cinquanta anni in Europa: queste

---

<sup>15</sup> cfr. P. BARBERI, *E' successo qualcosa alla città: manuale di antropologia urbana*, Roma – 2010, pp. 73-123

persone conserveranno più a lungo la loro indipendenza ed alcune forme di turismo (di salute, benessere o rimessa in forma) ne beneficeranno. Si assisterà a modifiche dei comportamenti d'acquisto come la ricerca dei prodotti «fascia alta» ma anche, d'altro canto, dei prezzi bassi, l'esigenza riguardante la qualità delle prestazioni, la ricerca d'autenticità, la maggiore sensibilità riguardanti i rischi (sicurezza, sanità), l'accelerazione del ritmo di vita, la presa di coscienza ecologica. Questi cambiamenti costringono i Comuni del Sud a dare prova di dinamismo ed immaginazione per proporre un'offerta di vivibilità adeguata, più segmentata, costruita su approcci tematici: affari, lusso, benessere, sport, cultura, sotto tutti i suoi aspetti, storico, patrimoniale, evenemenziale, commemorativo, gastronomico, religioso. Questa è la ricchezza delle Città del Mezzogiorno d'Italia. Questa diversificazione dell'offerta deve accompagnarsi da una ricerca della qualità dei servizi riguardante l'insieme delle prestazioni amministrative e dalla qualità della vita.

Ai fini di un miglioramento dell'organizzazione e della ripartizione delle competenze, l'idea di azione amministrativa deve essere riveduta, poiché fino ad oggi vi compariva una concentrazione delle attenzioni solo in alcuni settori, a discapito di altri, nonché una frammentazione delle attività, con una moltiplicazione di operatori e di progetti di piccole dimensioni. Occorre una progettualità di ampio respiro.

Nell'ultimo decennio, lo studio e il dibattito sulle relazioni tra città/territorio, cultura, creatività e sviluppo economico si è intensificato e, in particolare, si sono affermate teorie sulla 'città creativa' e la 'classe creativa', e sui 'distretti culturali', tema particolarmente discusso in Italia visto il modello distrettuale che caratterizza lo sviluppo recente della nostra piccola e media impresa. Negli ultimi anni, numerose città europee stanno sforzandosi di reinventare se stesse come città creative, nutrendo un interesse crescente nell'ospitare grandi istituzioni ed eventi culturali (festival, Capitale Culturale Europea, etc.) e nel pianificare quartieri e distretti culturali. Questi dovranno essere i nuovi modelli per la città meridionale<sup>16</sup>.

La promozione della divisione dei compiti nella politica di sviluppo urbano figurava già come obiettivo nelle risoluzioni sulla complementarità fra la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo e le politiche regionali. Una successiva presa di coscienza sulla politica di sviluppo, tenta di garantire una complementarità operativa tra l'Amministrazione locale e le diverse zone urbane, basandosi sull'individuazione di settori dall'indiscusso

---

<sup>16</sup> cfr. P. CREPAZ, *Vivere la città: costruire i luoghi della condivisione*, Roma - 2010

valore aggiunto, quali i centri storici. Questa impostazione, tuttavia, in una fase iniziale potrebbe porre problemi di natura politica e operativa, ma l'elaborazione di una strategia operativa finalizzata alla complementarità, da cui scaturisce lo sviluppo, non può essere sottovalutata. L'impegno per una maggiore complementarità dovrà, poi, diventare un elemento centrale del consenso europeo e del piano d'azione per l'efficacia degli aiuti.

Questi elementi tendono, quindi, alla valutazione della situazione politica urbana vista nella sua complessità, alla valutazione del contesto macroeconomico, sociale ed ambientale del paese (con un elenco di indicatori macroeconomici e di povertà armonizzati sulla base del programma di lavoro dell'amministrazione locale), all'enunciazione delle priorità del sistema Regione, all'analisi degli insegnamenti tratti dalla cooperazione precedente, all'analisi della coerenza delle altre politiche nelle altre realtà urbane del Paese, all'analisi della complementarità tra le azioni dei vari Comuni e l'enunciazione del programma di lavoro per l'armonizzazione, con una risposta strategica unitaria, non su base meridionale, ma su base nazionale<sup>17</sup>.

Un'iniziativa di programmazione comune che nasce tenendo conto di tutti gli elementi di analisi non esclude, però, un obiettivo ancora più ambizioso che consiste, per tutte le città del Sud, nell'elaborare una strategia di risposta comune.

Una delle note più inquietanti e dolorose delle condizioni delle città meridionali è l'estensione alluvionale del degrado sociale, abitativo, civile e urbano dai centri storici alle periferie e dalle periferie agli aggregati del territorio (provinciale e regionale) interno. Le "città vecchie" e le "città nuove", i centri storici e le periferie sono ugualmente solcati da fenomeni di dissesto abitativo, abbandono e degrado. Emblematici i casi dei centri storici di Napoli, Bari, Taranto, Cosenza, Catania, Palermo e dell'area Castello di Cagliari. Da un'indagine Istat dei primi anni '80 sulle 11 aree metropolitane più importanti del paese emerge che il 32% delle abitazioni delle quattro città del Mezzogiorno comprese nella campionatura (Napoli, Bari, Catania e Palermo) versano in un pessimo stato di conservazione; contro il 14,3% delle città del Centro-Nord.

Per non parlare delle periferie delle città meridionali, in un completo stato di abbandono e di degrado, ben al di là della situazione degli "slums" e dei "ghetti" nordamericani. San Paolo a Bari, lo Zen a Palermo, Librino a Catania, San Vito e Via Popilia a Cosenza e Secondigliano a Napoli, tra le tante possibili esemplificazioni, rappresentano espressioni

---

<sup>17</sup> cfr. C. SUBRIZI, *Casa, strade, giardini: l'arte e la città dalla modernità a oggi*, Roma - 2008

perfette di emarginazione sociale e marginalità urbana, dove lo stato di deficienza degli insediamenti abitativi si affianca alla totale assenza di servizi sociali e di collegamento con il "cuore" della città. I quartieri ghetto e i vissuti comunitari delle città meridionali sono, ormai, una miscela esplosiva di contraddizioni sociali, di disagio e di sofferenza, di rabbia e di impotenza, costituendo un'inesauribile retroterra di devianza, separato da esili linee di confine da fenomeni veri e propri di criminalità organizzata. Esiste una frontiera urbana, in cui devianza sociale e criminalità organizzata sono pericolosamente contigue, quando non addirittura commiste. Microcriminalità urbana e criminalità organizzata si trovano drammaticamente coagulate. In questa dolorosa zona di frontiera, lo spazio urbano diventa tutt'uno con lo spazio criminale. Inoltre, i quartieri ghetto diventano luogo di produzione e riproduzione allargata di bande urbane giovanili, tragicamente attratte e polverizzate dall'abbraccio mortale della criminalità organizzata, non avendo a loro disposizione un repertorio alternativo di sbocchi sociali e culturali. Lo spazio urbano in degradazione fermenta il circuito della devianza in termini criminali; lo spazio criminale in fermentazione divora i luoghi e i tempi dell'abitare, del vivere e del comunicare. E così via all'infinito, in un micidiale circolo vizioso che si ripete e si allarga illimitatamente. In un gioco di rimandi a esiti altamente drammatici e pauperizzanti, la periferia smarrisce le vie del "centro" e il "centro" perde le sue periferie. Eppure, la scommessa città è proprio sulle periferie che punta le sue carte migliori, per la transizione verso un futuro diverso e, insieme, eguale alla città che abbiamo conosciuto e dentro cui ancora viviamo.

E' necessario quindi rafforzare la dimensione urbana, al fine di incidere sugli obiettivi comunitari e sugli obiettivi operativi concreti del sistema Paese. Il quadro comune di programmazione deve essere adottato ed essere applicato in modo pragmatico, progressivo e realistico.

L'obiettivo di incentivare la crescita dimensionale è perseguito attraverso l'utilizzo di una gamma più estesa di strumenti finanziari, con un'accentuata diversificazione degli strumenti di raccolta del risparmio: ai Comuni, infatti, è riconosciuta la possibilità di determinare liberamente il contenuto delle azioni delle varie categorie adattandole alle esigenze di finanziamento.

L'introduzione di nuovi istituti che facilitino l'azione amministrativa e l'utilizzo di una più estesa gamma di prodotti finanziari, consentirà diversificati schemi di promozione del finanziamento, anche partecipativo.

L'esperienza e le analisi effettuate mostrano che, a prescindere dai modelli utilizzati, una serie di elementi, considerata essenziale per definire una strategia di sviluppo urbano, è comune ai diversi amministratori locali che intervengono in un dato territorio.

Una azione amministrativa nuova per le Città meridionali dovrà prevedere l'adozione di azioni di sensibilizzazione e rafforzamento delle capacità e di misure a sostegno di strategie di sviluppo urbano innovative, mirate al conseguimento di risultati in termini di gestione urbana, conferimento di poteri e sicurezza urbana. Proponendo inoltre azioni per il miglioramento delle informazioni comparative sulle condizioni urbane, offrendo il proprio sostegno in materia di scambi sulle problematiche urbane promossa dai governi regionali.

Sarà, quindi, necessario, favorire la conclusione di accordi di cooperazione delegata/partenariati, che affidino a un unico ente pubblico l'amministrazione dei fondi e il dialogo con il governo partner sulla politica da attuare nel settore in questione, per garantire un sostegno adeguato nei settori strategici, analizzando ed espandendo i settori di competenza con un approfondimento della valutazione dei propri vantaggi comparativi ai fini di una maggiore specializzazione delle diverse aree urbane.

Oggi è necessario progredire su altri aspetti della complementarità, come la complementarità verticale e quella fra modalità e strumenti amministrativi nuovi, con riforme a livello strutturale e delle risorse umane.

Occorre intervenire in via prioritaria nei quartieri che registrano il maggiore ritardo, al fine di migliorare l'impatto delle politiche regionali settoriali, in particolare nei settori chiave della salute, dell'istruzione, della sicurezza alimentare e della parità fra i generi, tramite l'integrazione degli obiettivi nelle loro strategie di sviluppo nazionali, nonché attraverso il miglioramento della qualità dei dati statistici, con un programma di lavoro sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo relativo a tutte le politiche comunitarie che potrebbero avere un impatto sui diversi quartieri<sup>18</sup>. Questo in particolare nei settori chiave di commercio e finanza, cambiamento climatico, sicurezza alimentare, migrazione e sicurezza.

Il tutto finalizzato a potenziare l'integrazione regionale e gli scambi commerciali per rilanciare la crescita e l'occupazione, individuando e promuovendo fonti di finanziamento innovative, anche attraverso partenariati pubblico-privati, per garantire nuovi introiti stabili per lo sviluppo sostenibile, anche nelle zone urbane più povere e vulnerabili, sostenendo

---

<sup>18</sup> cfr. L. DIAPPI, *Rigenerazione urbana e ricambio sociale: gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, Milano – 2009, pp. 62-85

strategie di adattamento e mitigazione del cambiamento soprattutto favorendo la cooperazione, la ricerca e l'accesso alle tecnologie verdi.

In ultima istanza occorre dare nuovo slancio al processo di riforma dell'architettura della governance locale, al fine di migliorare l'efficacia e la legittimità del processo grazie ad una migliore inclusione delle città meridionali, i cui interessi vengono spesso marginalizzati.

Sarà l'interazione tra i processi che avvengono a grande distanza e le caratteristiche del locale a costituire oggi la grande arena dello sviluppo economico, sociale, ideologico e politico. Piccole specifiche differenze tra le località possono diventare cruciali per il ruolo che una città potrà rivestire nei processi globali. Il successo di città e regioni è quindi basato su fattori locali, sulle strutture istituzionali presenti e sulle strategie impiegate. In particolare, la capacità di attrazione di una città, in riferimento non solo ai (potenziali) residenti e visitatori, ma anche ai (potenziali) investitori e imprese, sembra dipendere in misura sempre maggiore dal livello di qualità della vita in essa presente. I tradizionali fattori localizzativi hard (all'interno dei quali assumono rilevanza la qualità del lavoro altamente qualificato e dell'accessibilità) cedono gradualmente il posto ai fattori soft (qualità della vita, intesa nel suo significato più ampio).

La redistribuzione della presenza dell'Università e dell'alta formazione sul territorio dell'area metropolitana, accompagnato dalla realizzazione di infrastrutture di mobilità che integrino nella direzione della mobilità sostenibile e su ferro, con il potenziamento e l'integrazione del sistema dei parchi storici permetteranno di fruire di un patrimonio di verde e di qualità ambientale straordinario<sup>19</sup>.

La nuova figura di amministratore della Città del Sud dovrà elaborare un sistema coerente di obiettivi ed azioni da realizzare, integrati dal punto di vista economico, sociale e culturale e volti a promuovere uno sviluppo complessivamente sostenibile, coinvolgendo tutti i principali attori sociali, economici e culturali nella definizione per il territorio di riferimento di un modello di sviluppo e di priorità e creando una rete di collaborazione e concertazione. Cercando di dare risposte operative ad una serie di problemi già identificati nei loro contorni e per i quali, in alcuni casi, vi sono già delle elaborazioni condivise tra soggetti pubblici e privati portatori di interessi diversi, da portare ad un livello più avanzato (più operativo) di elaborazione per aprire il passo alla loro realizzazione con un livello adeguato di sostegno.

---

<sup>19</sup> cfr. A. ZIVAS, *Origini della salvaguardia urbana*, Roma - 2008



### **CHI SIAMO**

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

### **PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON**

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

### **MISSION**

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere

una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.