

Strategie di intervento per il recupero e la valorizzazione dei centri storici minori: possibili percorsi di sviluppo

Francesca Bizzarro*

1. Introduzione: problematiche connesse al recupero e alla valorizzazione dei centri storici minori

Le risorse presenti nei centri storici minori possiedono tutte le potenzialità per diventare gli elementi trainanti del processo di trasformazione globale del territorio. Tale processo, infatti, nel perseguire gli obiettivi di conservazione integrata del patrimonio architettonico culturale, di rispetto dei principi di equità sociale e di razionalità ed efficienza della spesa pubblica, può consentire l'integrazione della visione socio-economica con quella storico-culturale.

Affinchè, però, si possa effettivamente parlare di conservazione integrata del patrimonio culturale architettonico, è necessario che dalla interpretazione dei valori presenti in tali risorse, si passi ad una azione di conservazione perfettamente integrata nella vita della comunità, finalizzata, cioè, ad un tipo di fruizione che sia in grado di fornire a tali risorse un plusvalore sociale.

La conservazione integrata del patrimonio architettonico e culturale consente non solo la promozione economica, sociale e culturale della città e del territorio, ma anche di attivare meccanismi e strategie in grado di coordinare la molteplicità dei canali di finanziamento e la pluralità degli operatori (pubblici e privati) interessati.

L'attuazione di un processo di riqualificazione urbana oltre a comportare il ricorso alla cooperazione con i privati, impone dei vincoli nello sfruttamento libero delle risorse, ovvero dei limiti alla proprietà privata ed alla attività dei promotori immobiliari.

Secondo questa impostazione, appare realistica la possibilità di fare fronte agli squilibri sempre più intensi tra entrate ed uscite, ovvero di affrontare il nodo delle risorse, identificando nuovi canali di finanziamento tali da consentire la capacità di autofinanziamento.

* Dottoranda in "Metodi di valutazione per la conservazione integrata del patrimonio architettonico urbano ambientale", Università degli Studi "Federico II" di Napoli

Considerando la complessità delle problematiche relative alla conservazione e riqualificazione del patrimonio culturale architettonico urbano, è importante individuare strategie di accordo tra il settore pubblico e privato in cui siano chiaramente definiti i compiti e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti.

Ormai è sempre più riconosciuta, infatti, l'esigenza di stabilire un organismo finanziario solidale (pubblico e privato) in grado di sviluppare una politica finanziaria che consenta la concreta realizzazione ed implementazione dei programmi di riqualificazione urbana, rivitalizzazione sociale e conservazione del patrimonio architettonico. La relazione tra il settore pubblico e quello privato deve essere costruita in modo tale da determinare una situazione in cui tutti siano vincenti (Nijkamp e Fusco Girard, 1997) e la cooperazione e complementarità subentrino ai conflitti di interesse tra le parti.

La istituzione di una partnership tra il settore pubblico e privato deve fondarsi sulla creazione del consenso di valori socio-economici, in grado di promuovere la socializzazione della rendita cercando di perseguire simultaneamente gli obiettivi di efficacia, efficienza ed equità. Tale accordo tra il settore pubblico e privato può essere esteso coinvolgendo altri potenziali attori, quali le istituzioni pubbliche e private, le imprese di conservazione a profitto zero (il Terzo settore), banche, imprese edili, e imprese commerciali. Secondo questa prospettiva, la politica di controllo e regolamentazione esercitata dal governo diventa una priorità. Ciò comporta la chiara definizione di nuove regole anche nel settore della conservazione integrata del patrimonio urbano, le quali -andando oltre la mera prospettiva dei plus-valori immobiliari- siano in grado di garantire una perequazione tra obiettivi ed interessi conflittuali.

Nell'ambito della riqualificazione dei centri storici urbani, è possibile oggi parlare, a tutti gli effetti, di perequazione. Essa implica il riconoscimento della necessità di prevedere incentivi per promuovere l'intervento produttivo del settore privato, di offrire maggiori opportunità di intervento per gli enti locali, e garantire nello stesso tempo il rispetto degli interessi collettivi, possibile attraverso uno scambio equo e finalizzato a qualificare l'ambiente urbano e la vita della collettività.

Il meccanismo della perequazione può consentire l'attuazione concreta degli obiettivi della sostenibilità (efficienza economica, tutela ecologica ed equità sociale), perseguendo la "socializzazione" della rendita e l'efficacia e l'efficienza del progetto di trasformazione (Dal Piaz e Forte, 1995).

Naturalmente, nelle relazioni tra i settori pubblico e privato, il perseguimento di garanzie etiche finisce con l'assumere un ruolo centrale. E' possibile, infatti, sostenere che la "socializzazione della rendita", perseguibile regolamentando la trasformazione urbana, sia effettivamente un potenziale mezzo per realizzare gli obiettivi di efficacia, efficienza ed equità, nella prospettiva della sostenibilità urbana.

Da tale prospettiva scaturisce la necessità di individuare chiaramente le regole e i ruoli che ciascuno (governo, soggetti pubblici e soggetti privati) e' chiamato a svolgere, in un'ottica tesa ad elaborare una teoria di negoziazione finalizzata a ridurre i conflitti tra obiettivi, valori ed interessi diversi e promuovere il consenso tra le parti.

L'individuazione di una idonea teoria della negoziazione è finalizzata, altresì, a ricercare un punto di equilibrio fra bisogni collettivi e potenzialità private, attraverso la definizione di strategie e regole certe in grado di garantire la trasparenza ed una maggiore considerazione per gli aspetti distributivi.

Affinchè, però, si possa effettivamente parlare di recupero del patrimonio edilizio esistente nei centri storici minori e della sua integrazione funzionale, è necessario, da un lato, investire nella promozione di iniziative di carattere misto pubblico/privato, dall'altro, incentivare lo sviluppo di una strumentazione finanziaria che, di concerto con la Regione, possa agevolare le imprese locali al fine di sviluppare un mercato finanziario locale e sostenere le nuove attività imprenditoriali.

2. La regolamentazione dei diritti edificatori: esperienze a confronto

Le considerazioni, di cui sopra, sono valide nella misura in cui risultano rapportate ad un contesto istituzionale, caratterizzato, sempre più dall'obiettivo di restituire autonomia finanziaria agli enti locali, a fronte di problemi quali la separazione tra centri di spesa e fonti di finanziamento della stessa.

Nel corso dell'ultimo ventennio, si è assistito, infatti, ad un incremento dell'autonomia di spesa e di bilancio e del potere di accertamento e riscossione di Regioni, Province e Comuni. Questo processo ha contribuito ad evidenziare le incoerenze presenti nel governo della finanza locale, basato per lo più su entrate ottenute tramite trasferimenti erariali in mancanza di poteri di imposizione tributaria esercitabili dagli enti locali.

Va però ribadito che a fronte di questa generale volontà di riforma, diviene prioritario il problema del reperimento delle risorse per la promozione e la concreta attuazione dello sviluppo locale sostenibile, improntato a criteri di equità, efficacia ed efficienza. Quello di una nuova fiscalità urbana è uno dei nodi principale da risolvere, in quanto senza una maggiore capacità di spesa, difficilmente sarà possibile parlare in termini di un accresciuto potere decisionale dei governi locali, ma certamente non è l'unico. Abbastanza critica, infatti, è la questione relativa alla regolamentazione dei diritti edificatori.

Nella prospettiva del governo del diritto edificabile, accantonata l'ipotesi della pubblicizzazione dei suoli urbani e quella della separazione tra diritto di proprietà e quello edificabile, si prospettano due possibili alternative: o si ricorre alla compensazione (trasferimento dei diritti di sviluppo, perequazione, etc.), o si ricorre alla fiscalità.

Le politiche di esazione reale (planning gain) o in moneta (impact fee) stanno assumendo un peso sempre maggiore in Usa ed in molte nazioni Europee (Gran Bretagna, Francia, Spagna, etc.) come strumenti atti a consentire alle autorità locali non solo di far fronte ai tagli dei trasferimenti dal centro, ma anche di sensibilizzare la collettività nei confronti della conservazione e manutenzione dell'ambiente urbano. Ciò non si riscontra in Italia, laddove gli strumenti impositivi vigenti, quali ad esempio gli oneri di urbanizzazione ripartiti su classi funzionali obsolete o ancora alcune imposte sui trasferimenti, pur determinando una pressione fiscale di un certo livello sono per lo più inesigibili o trasferite. Tale regressività della tassazione sullo sviluppo immobiliare deve certamente essere attribuita alla forte centralizzazione del sistema fiscale nonché ai meccanismi burocratici del regime di pianificazione.

In tale contesto, particolarmente significativa appare la nuova legge sulla politica territoriale, sul suolo, e sull'urbanistica emanata dalla Comunità di Madrid in Spagna (legge n° 9 del 28 Marzo 1995), finalizzata a riportare l'attenzione sui vantaggi e gli svantaggi relativi alla decisione di uso del suolo, da esplicitare in termini di valore fondiario.

Il concetto di compensazione introdotto dalla legge, perfettamente inquadrabile nella logica perequativa, parte dal presupposto della necessità di uniformare la redditività dei proprietari dei suoli più o meno favoriti dalle scelte di piano e di devolvere alla collettività una parte dei valori attribuiti ai suoli dal piano. La compensazione, infatti, viene definita come una forma di integrazione dedotta da equivalenza del valore monetario, conseguente al valore urbanistico.

Ben diversa si presenta la situazione nei paesi anglosassoni. Qui, la costruzione di *partnerships*, sia che si realizzino con le comunità locali o il settore privato, sta assumendo una importanza decisiva sia nella negoziazione, che nell'ambito del *planning gain* e nella competizione per i fondi stanziati dal Governo per lo sviluppo. Ciò è possibile solo se alla base vi è cooperazione e consenso con le comunità locali, il settore privato e le diverse agenzie semi-pubbliche coinvolte nel processo di sviluppo. Gli elementi chiave sono quindi la competizione, la negoziazione e la costruzione di *partnership* tra i diversi settori.

L'esperienza francese, invece, è molto interessante sotto il profilo della connessione tra le politiche perequative e gli adattamenti di carattere finanziario a livello multi-giurisdizionale.

Particolarmente significative risultano essere le numerose iniziative istituzionali che caratterizzano gli ultimi dieci anni, tese in special modo ad attenuare gli squilibri tra grandi e piccole comunità locali, nell'ottica di una cooperazione intercomunale. In merito va menzionata la legge del 1991, istitutiva della *dotation de solidarité urbaine* (D.S.U.) finalizzata a mitigare le differenze di ricchezza fiscale tra i comuni centrali e quelli più periferici e la *dotation de solidarité rurale* (D.S.R.) istituita nel 1993, riservata ai comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti al fine di sopperire oltre che all'insufficienza delle loro risorse locali, anche agli oneri sopportati dai comuni stessi per il mantenimento della vita sociale nell'ambiente rurale.

I principali attori nel processo di sviluppo urbano sono le imprese che controllano circa il 60 % dell'investimento lordo promosso nelle aree urbane, seguite dalle famiglie e dai governi locali che controllano direttamente circa il 16 % dell'investimento lordo nelle aree urbane. I finanziamenti provenienti dai governi locali sono circa 3-4 volte maggiori di quelli dei governi centrali. La Francia è infatti un paese decentralizzato in cui i governi locali rivestono un ruolo leader nel meccanismo dei finanziamenti attraverso strumenti quali oneri e imposte, imposte locali, sussidi dal governo centrale e prestiti (Prud'homme, 1997).

Il meccanismo del *trasferimento dei diritti di sviluppo*, adottato negli Stati Uniti a partire dagli anni '70, ha avuto il merito di aver introdotto all'interno dei piani urbanistici la nozione di trasferimento dei costi di tutela del patrimonio urbano dai proprietari della città allo stesso processo di sviluppo (Costonis, 1974). Questo strumento è in grado di proporre la tutela del patrimonio dei centri urbani a costo minimo per la città, ridistribuendo i costi della conservazione tra lo stato e la comunità

e introducendo un sistema di prelievo tributario alternativo a quello usualmente praticato fondato sulla tassazione finanziaria.

La logica alla base dei TDR consiste nel ridurre la pressione della domanda sulle aree centrali, garantendo basse densità o preservando un sito di particolare valore.

Il meccanismo dei TDR non deve essere confuso, però, con i *zoning bonuses*. Infatti, mentre le politiche di trasferimento dei diritti edificatori non comportano la creazione di nuovi spazi all'interno del perimetro urbano, ma si limitano unicamente a ridistribuire spazi in un certo qual modo già previsti dal piano, i *zoning bonuses* determinano forti incrementi di densità all'interno della città (Costonis, 1974).

Questi ultimi possono essere considerati come una sorta di incremento addizionale di densità concesso in cambio dell'inclusione all'interno del progetto dell'imprenditore di una o più amenities, quali ad esempio piazze, un teatro, arcate o collegamenti con metropolitane. In tal modo è l'Amministrazione cittadina a finanziare la realizzazione di spazi pubblici verdi attrezzati accollando le spese agli imprenditori in cambio di un bonus in maggiore volume edificabile corrispondente al costo di produzione di tali amenities.

Mentre i programmi di trasferimento redistribuiscono spazio che è stato già autorizzato, lo spazio previsto col bonus viene creato dal nulla dalla città.

In effetti questi approcci basati sul mercato possono in generale agire come supporto agli approcci dirigistici e di controllo, ma non sostituirli completamente. Si tratta di strumenti che implicano grossi problemi di transazioni e nello stesso tempo il rischio di una equalizzazione fondiaria, non pensabile se si parte dalla constatazione della diversità di valori presente in ciascun suolo.

La rendita reagisce, infatti, solo se inquadrata nei meccanismi spontanei. Ciò può essere realizzato se c'è trasferimento su terreni con una simile posizione, ma resi diversi dallo strumento di piano.

Volendo inquadrare tale problematica nell'attuale contesto italiano, ci si rende perfettamente conto che una delle questioni più dibattute è come pianificare e come finanziare tale attività di pianificazione. Fino ad oggi si è lavorato sul tentativo di recuperare il plusvalore fondiario con strumenti di tipo regolamentativo, assistendo a fenomeni di iniqua distribuzione infrastrutturale. Ciò che manca è il braccio del negoziato; non esiste in nessuna città italiana una capacità amministrativa, una struttura cioè che sia in grado di negoziare. Gli esempi di partnership non

sono stati fondati; non c'è un impianto normativo nè tanto meno di capacità tecnica. In Usa ed in Francia tale capacità invece esiste.

Inoltre, per quanto concerne il meccanismo del trasferimento dei diritti volumetrici, in Italia si è fermi al fatto che esso è attuabile solo se vengono rispettati due requisiti: a) omogeneità delle aree b) contiguità territoriale (non necessariamente fisica). Si ritiene, infatti, che tali requisiti non facciano violare l'indice di edificazione delle zone omogenee.

La esperienza del mercato dei trasferimenti dei diritti deve porsi, quindi, come elemento integrativo e sussidiario con le politiche dirigistiche e di guida alla attività amministrativa.

Oggi si dà molto peso all'idea di negoziazione e di accordo pubblico-privato. Ma la negoziazione va introdotta sia a livello di concessione edilizia che di pianificazione. In quest'ultimo caso, gli accordi tra il settore pubblico e privato devono essere una garanzia della disponibilità a perseguire scopi ed interessi pubblici con metodi alternativi.

Sono necessari elementi di certezza nei valori fondiari. I meccanismi troppo lasciati alla negoziazione oppure quelli troppo lasciati ad un mercato artefatto non fanno altro che contribuire all'aumento dell'incertezza sul valore dei suoli e inibire così la promozione di politiche di rivitalizzazione urbana.

3. Fattibilità degli interventi di recupero dei centri storici minori

Il rinnovato interesse per le politiche di recupero dei centri storici minori senza dubbio può essere riportato alle spinte esercitate dal mercato immobiliare, che ha colto nel patrimonio edilizio storico le potenzialità di un capitale economico utilizzabile a fini speculativi. In effetti oggi, le politiche di recupero urbano devono essere strutturate in modo tale da promuovere la presenza dei promotori privati in un campo di azione comune finalizzato alla creazione di sinergie delle forze e delle risorse ed al rispetto degli interessi individuali e collettivi di quanti coinvolti nell'azione di recupero.

Nel parlare di recupero è indispensabile concepire gli interventi prefigurando le modalità con cui verranno gestiti, approntare, cioè, una analisi economica e finanziaria dei meccanismi da adottare per garantire l'efficienza e la produttività dell'intervento su tutto il territorio circostante. Un intervento di riqualificazione, infatti, deve essere progettato e pensato in funzione della necessità di realistici programmi di svilup-

po sociale ed economico e di contributi al miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente urbano (Malucelli, 1990).

Fondamentale in tale contesto è la individuazione della domanda effettiva e della capacità economica dei singoli soggetti economici coinvolti nel processo di riqualificazione, nonché le modalità di gestione dell'intervento a partire dalla elaborazione di quadri di fattibilità giuridica ed istituzionale delle attività connesse con la realizzazione e con l'uso economico delle opere.

Nell'affrontare il problema della valutazione dei piani e programmi di riqualificazione e recupero dei centri storici minori, diventa essenziale analizzare la fattibilità dei piani stessi, avendo individuato gli incentivi necessari ad una realistica implementazione, ovvero fissato i tempi, le regole e i diritti e doveri reciproci degli operatori economici e sociali coinvolti in tale azione di recupero. Diventa essenziale "misurare" il livello di efficienza dell'iniziativa pubblica, nonché individuare procedure e meccanismi finanziari in grado di generare una maggiore predisposizione verso la socializzazione della rendita da parte dei diversi agenti economici coinvolti nell'operazione.

Occorre, quindi, non solo individuare la dimensione finanziaria degli incentivi pubblici (cioè la convenienza finanziaria sociale per i diversi operatori interessati), ma anche la convenienza economica dell'intervento nel suo complesso, identificando i soggetti pubblici e privati interessati, il programma finanziario e i tempi degli interventi, nonché le risorse pubbliche attivabili. E' indispensabile infatti promuovere una stretta interdipendenza tra pianificazione urbana e progettazione finanziaria (Stanghellini, 1996), così come avviene in tutti i Paesi caratterizzati da mercati immobiliari e finanziari maturi che si avvalgono nella gestione dei progetti urbani di strumenti finanziari, giuridici e fiscali particolarmente evoluti.

Oggi, strumenti quali il Project Financing sembrano porsi come meccanismi in grado di attivare risorse finanziarie e manageriali di supporto alle risorse pubbliche, dimensionando gli incentivi finanziari e le quote di costo a carico dei diversi operatori (Realfonzo e Rostirolla, 1996).

Parlare di operazione di project financing nell'ambito della riqualificazione dei centri storici si riferisce alla potenzialità insita negli stessi di stimolare l'intervento privato e riservare a fini pubblici una parte consistente dei ricavi economici che il privato ottiene dalla operazione senza pregiudicare l'equa redditività della stessa.

Tutto ciò è possibile solo attraverso il coordinamento e la stretta

integrazione di pubblico e privato.

Uno dei possibili meccanismi di creazione di consenso tra settore pubblico e settore privato si fonda, come già in precedenza anticipato, sul modello della perequazione urbanistica, secondo cui una volta identificato un progetto coerente di riqualificazione e di organizzazione degli spazi pubblici e privati, è possibile attribuire degli indici di edificabilità all'area oggetto di intervento e consentire ai proprietari di prendere parte in modo proporzionale ai vantaggi e costi dell'operazione.

In un'ottica di project financing i vincoli di ordine normativo, istituzionale, economico e finanziario hanno una diversa incidenza sulle scelte di intervento o investimento individuali. C'è da dire però che dal momento che nell'ambito delle politiche di riqualificazione il flusso di benefici va inquadrato in un'ottica di lungo periodo, bisogna puntare non solo ad un valore attuale netto positivo ma anche ad un flusso di cassa considerabile finanziariamente sostenibile per il singolo operatore ed equamente bilanciato dal corrispondente flusso economico (Rostirolla, 1992).

Uno degli aspetti più interessanti del Project Financing consiste nel processo di negoziazione in cui vengono messi a fuoco i rischi assunti da ciascun soggetto, ovvero le rispettive garanzie.

In siffatti processi di concertazione pubblico-privato, si creano i presupposti per una maggiore disponibilità da parte degli operatori privati a finanziare differenti tipologie di opere pubbliche (opere pubbliche a tariffa, opere pubbliche non a tariffa, opere di urbanizzazione), in cambio di una maggiore flessibilità da parte della pubblica amministrazione nelle destinazioni funzionali e volumetriche. In particolare, secondo la logica del project financing, la pubblica amministrazione si impegna a corrispondere al privato in cambio della realizzazione dell'intervento, risorse finanziarie, beni, servizi, diritti in forma di cessione di crediti, cessione di proventi, cessione di beni immobili e cessione di diritti volumetrici.

Affinchè un privato possa investire il proprio capitale in attività di interesse collettivo è necessario che, ridotte le percentuali di rischio dovute ai tempi burocratici ed ai vincoli di natura amministrativa, la redditività dell'investimento sia almeno tale da garantire rientri finanziari in grado di coprire i costi di gestione e remunerare il capitale investito.

Alla luce di tutte le carenze e i vincoli di natura legislativa per la realizzazione e gestione di interventi con apporto del capitale privato,

occorre definire la natura giuridica delle forme societarie miste pubblico-privato, strumenti in grado di garantire la redditività dell'investimento, puntando sulla efficienza dei tempi amministrativi e realizzativi. A tale scopo, appare indispensabile pensare ad una gestione coordinata degli interventi, possibile nella misura in cui la società sia titolare degli interventi stessi.

Tra le possibili forme giuridiche che può assumere la società di gestione e realizzazione dell'intervento (azienda speciale, società per azioni, società consortile o di capitale con la sola partecipazione dei soggetti economici privati) la società per azioni mista pubblico-privata, tipica delle esperienze francesi, in cui l'operatore pubblico non sia socio di maggioranza, si configura come quella in grado, probabilmente, di offrire maggiori garanzie di risultati.

4. Il recupero e la valorizzazione dei centri storici minori come elemento trainante dello sviluppo sostenibile del territorio

I centri storici minori, a prescindere dalla presenza o meno di beni di valore monumentale, per le loro caratteristiche architettoniche, paesistiche ed antropiche, documentano la nostra memoria storica, ovvero la costruzione della nostra identità collettiva. Il loro recupero è in grado, altresì, non solo di generare reddito ed occupazione, ma anche di aprire nuove prospettive strategiche nelle politiche infrastrutturali, inquadrare nella logica dello sviluppo sostenibile.

Affinchè sia effettivamente possibile, però, recuperare luoghi della nostra realtà storica e territoriale fino ad oggi trascurati, è indispensabile partire da una revisione della legislazione vigente ancora troppo vincolistica e poco finalizzata, per puntare non solo su strumenti di natura fiscale capaci di stimolare l'intervento del capitale privato, ma anche sulla regolamentazione della disciplina relativa all'autonomia degli enti locali, strumento in grado di promuovere una efficace collaborazione tra il settore pubblico e privato.

Occorre, infatti, ricorrere a politiche di intervento integrate, in grado cioè creare sinergia tra azioni all'interno di settori molteplici e differenziati, quali urbanistica, fiscalità, incentivazione economica e finanziaria, sostegno sociale ed occupazionale.

Compito del progettista, pianificatore e valutatore, è l'identificazione di tutte le attività economiche, possibili vettori di sviluppo, in grado

di garantire al contempo il recupero del patrimonio immobiliare dei centri storici minori e la tutela dei valori immateriali legati alle culture locali, ai saperi, al patrimonio artistico ed ambientale.

Nel progettare gli interventi di recupero dei nostri centri storici, dobbiamo essenzialmente puntare sulla capacità di innescare effetti di interazione tra le diverse funzioni che andiamo ad insediare, ovvero riuscire a concertare e creare sinergia tra un insieme di soggetti ed interessi il più delle volte conflittuali.

Occorre pensare i centri storici come a un campo reale di investimento, in cui ciascuno sia realmente incentivato ad investire le proprie risorse e ad interagire per dare una risposta complessiva e globale ai problemi insiti nella riqualificazione del patrimonio culturale-architettonico.

Sotto un profilo puramente economico, il recupero e la rifunzionalizzazione dei centri storici minori può aprire nuove prospettive strategiche nelle politiche infrastrutturali di tipo sistemico, nel settore dell'edilizia, in quello turistico e dell'agriturismo, nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e nell'industria ambientale che deve specializzarsi nelle attività di recupero e conservazione del paesaggio (Savarese e Valentino, 1994).

L'attribuzione di nuove funzioni al patrimonio storico dei piccoli centri deve tener conto non solo della straordinaria valenza e complessità dello stratificarsi dei diversi fenomeni, del ruolo assunto dai caratteri storici dell'insediamento rispetto al nuovo, ma anche della maggiore capacità di questi aggregati urbani di esprimere "regole" riconoscibili che devono trovare oggi una propria legittimità locale.

Negli ultimi trenta anni molti centri storici minori del Mezzogiorno hanno visto compromesso un loro potenziale valore turistico, incentrato sulla conservazione degli elementi storici a testimonianza dell'evoluzione dell'insediamento, con l'avvento di una produzione edilizia estremamente carente sotto il profilo insediativo, dei servizi e delle infrastrutture materiali ed immateriali di supporto.

Se a questo si aggiunge la stagionalità della domanda turistica, cardine dell'economia di questi piccoli centri, accompagnata ad una scarsa integrazione con le produzioni del territorio e quindi un basso moltiplicatore urbano, si giustifica immediatamente la limitata incidenza della spesa turistica sull'occupazione (Valentino, 1994).

Va da sé che il perseguimento di tali obiettivi, può essere raggiunto coinvolgendo attivamente tutti i soggetti potenzialmente interessati

ad un processo di rivitalizzazione funzionale del centro storico. La creazione di laboratori di recupero, che ha trovato una sua concreta applicazione già in diversi centri italiani, si configura come valido strumento per favorire lo scambio di informazioni tra gli operatori partecipi al processo e quindi una maggiore presa di coscienza dell'identità del luogo e delle nuove funzioni da insediare con essa compatibili, ovvero per stimolare un maggiore afflusso di capitali e risorse sia pubbliche che private nel processo di recupero in atto.

La dimensione circoscritta dei centri storici minori è di grande aiuto nelle operazioni di monitoraggio sul patrimonio culturale architettonico e di valutazione degli impatti economico finanziari del programma di recupero sui sistemi insediativi territoriali, ovvero di coordinamento e promozione dell'offerta pubblico-privata. Tali centri, per di più, sono estranei a tutta una serie di problematiche di carattere giuridico-normativo, tipiche dei centri maggiori, che comportano un notevole impegno a livello di gestione amministrativa, con elevato dispendio di risorse ed energie.

La possibilità di attribuire nuove funzioni ai centri storici minori è legata, quindi, alla capacità di individuare gli strumenti giuridici di cui si dispone, identificare nuovi strumenti economici sia di intervento che di controllo ed orientamento di un investimento di più ampio respiro incentrato sulle potenzialità turistiche locali, ipotizzando la creazione di un sistema reticolare tra piccoli centri di una stessa provincia.

Nel caso dei centri storici minori, infatti, non è possibile ragionare sul singolo monumento storico, così come per i centri maggiori, ma occorre estendere l'analisi a tutto un insieme di differenti aggregati abitativi di antica edificazione, accomunabili da affinità di tipo morfologico, legami di tipo economico, oppure scelte di ordine amministrativo e normativo. All'art 1, 1° comma della L.P. Trento 1/1993, per esempio, è prevista la possibilità per i Comuni minori di istituire un esercizio in forma associata delle funzioni concernenti "la tutela e il riutilizzo del tessuto storico, sociale, culturale ed economico degli insediamenti storici nonché gli incentivi finanziari diretti a favorirne il recupero e la valorizzazione".

La messa in rete di tali centri comporta però, una rigorosa attività di coordinamento il più delle volte difficile da attivare per l'inefficacia della strumentazione normativa ed urbanistica e per il disinteresse della pubblica amministrazione o degli imprenditori locali.

L'individuazione di una rete di piccoli centri, mentre da un lato è

in grado di promuovere un afflusso di reddito esterno ben più elevato rispetto alla singola entità, dall'altro comporta la necessità di investire nel settore della promozione e di bilanciare in maniera equa i vantaggi e benefici tra i differenti gruppi sociali urbani.

5. Pianificazione strategica dei centri minori all'interno del contesto territoriale: Portfolio di politiche di valorizzazione

Nel considerare gli strumenti tecnici atti a garantire la redistribuzione dei profitti e dei costi generati da una scelta di progetto, è possibile immaginare l'attribuzione di prestabiliti plafond di edificabilità ammessa, legati o al trasferimento dei diritti edificatori oppure a bonus di densità aggiuntiva.

Nel pensare allo strumento del trasferimento dei diritti edificatori è necessario operare una distinzione nel caso in cui esso venga applicato a scala locale o urbana. Nel primo caso, lo zoning continua ad assolvere la funzione di regolamentazione dei suoli sia in termini morfologici che strettamente funzionali, ma non si prende assolutamente in considerazione il problema della diseguaglianza intercomparti (Curti, 1997). A scala urbana, invece, insorge tutta una serie di problemi di convenienza economica e legittimità giuridica, legati alla creazione di un mercato esteso di diritti volumetrici.

A questo punto diventa essenziale costruire un network organizzativo in grado di gestire i conflitti generati da diverse e spesso conflittuali alternative di sviluppo, di adattarsi alle contingenze locali, nonché alle fluttuazioni del mercato. A tale scopo la creazione di un portfolio di progetti fattibili, che includano considerazioni relative alla compensazione, ovvero alla socializzazione e redistribuzione dei benefici scaturenti dal progetto stesso, può certamente configurarsi come una delle possibili strategie da esaminare nell'ambito delle politiche di rigenerazione dei centri storici.

Il recupero dei centri storici minori si colloca in un quadro di pianificazione strategico della città e del suo immediato contesto territoriale, che non solo deve essere in grado di garantire sinergia tra i diversi interventi previsti nel portfolio di progetti, ma che si fonda su presupposti di tipo partenariale volti a garantire il coinvolgimento e il consenso condiviso delle differenti e molteplici forze economiche e sociali che operano nella città stessa. Ciò che occorre è una visione complessiva, coerente

della città (Camagni, 1996), che si sappia rapportare agli obiettivi primari dell'intervento pubblico territoriale di sfida della globalizzazione, della sostenibilità, della coesione e dell'equità.

In linea di principio, quindi, è possibile comporre un portfolio di politiche, programmi e progetti di conservazione per individuare connessioni strategiche tra diversi tipi di piani locali, i cui impatti e ricadute abbiano una diffusione più ampia rispetto a quella del singolo progetto di conservazione. Soprattutto la sinergia e i valori "aggiunti" (plusvalori) di un portfolio sono elementi in grado di influenzare l'effettiva disponibilità del settore privato ad essere attivamente coinvolto nei processi di riqualificazione urbana.

Potendo ipotizzare, infatti, un collegamento di alcune iniziative di rivitalizzazione dei centri storici minori o di elementi del patrimonio culturale architettonico diffusi sul territorio, è possibile prevedere, come probabile conseguenza, positive ricadute sull'immediato contesto urbano.

L'opportunità di scegliere il progetto più fattibile all'interno di una gamma di differenti alternative, in un determinato momento e luogo, costituisce uno dei principali vantaggi offerti dalla creazione di un portfolio di politiche alternative di conservazione. Ci si riferisce, infatti, ad un processo dinamico e ciclico che consente di rinviare una politica di conservazione a tempi più convenienti, senza rinunciare alla possibilità di perseguirla in futuro. Inoltre, un sistema a portfolio, caratterizzato da un elevato grado di trasparenza ed accessibilità, garantisce maggiore libertà e certezza per il settore privato di essere coinvolto nelle politiche di conservazione per il fatto che, di fronte ad una pluralità di opzioni politiche, ogni soggetto o ente è in grado di valutare tutte le rilevanti implicazioni (costi, benefici, rischi, vincoli, etc.) di ogni alternativa secondo il proprio interesse individuale.

La redazione del portfolio di progetti diventa lo strumento valutativo in grado di accertare non solo l'accettabilità sociale di suddetti progetti, dimensionandone l'impatto cumulato alla scala dell'intero contesto urbano territoriale, ma anche di promuovere il dibattito e una contrattazione equilibrata tra promotori privati, enti pubblici, operatori finanziari, società no-profit e la collettività locale.

Dal momento che la creazione di un Portfolio può consentire di gestire la partecipazione di più operatori al processo di rivitalizzazione urbana sia in termini finanziari che legali, occorre individuare i criteri con cui dimensionare e ripartire i benefici e i costi tra la collettività inte-

ressata all'azione di recupero, costruire un bilancio sociale di costi e benefici di ordine economico e finanziario, e, infine, promuovere la partecipazione della collettività a fronte di una maggiore chiarezza e trasparenza sui vincoli finanziari e la normativa fiscale e burocratica legata alla realizzazione.

6. Potenziale di sviluppo dei centri storici minori: l'esempio di Tropea (Calabria)

Carenze a livello istituzionale, assenza di strumenti di pianificazione urbanistica, degrado del centro storico della città, scadente qualità delle strutture edilizie di nuova edificazione, turismo stagionale di massa, congestione e sottoutilizzo, inadeguata organizzazione dei servizi ed obsolescenza delle infrastrutture rappresentano tutta una serie di problematiche che fanno sì che la città di Tropea, oggi non sia in grado di valorizzare il proprio potenziale di sviluppo connesso alla qualità del capitale naturale e capitale manufatto/culturale (Bizzarro, Fusco Girard e Nijkamp, 1995).

L'insufficiente manutenzione e marketing di tali forme di capitale associata all'insufficiente uso del capitale naturale e culturale, legato, per lo più, ad un tipo di turismo esclusivamente stagionale, causa di congestione da un lato e sottoutilizzo dall'altro, fanno sì che la capacità di attrazione di Tropea sia per gli investitori che per i turisti e gli abitanti risulti molto limitata.

A livello legislativo, emergono evidenti disfunzioni, quali la mancata adozione di alcune regole organizzative fondamentali per garantire la buona gestione di tutto il territorio di Tropea, come il Piano Regolatore Generale, o ancora l'elaborazione del Piano di Coordinamento Provinciale e del Piano di Recupero.

Le maggiori carenze e difficoltà per il futuro di Tropea sono infatti proprio quelle correlate agli aspetti istituzionali. E' necessario, predisporre la strumentazione urbanistica, costruire un quadro normativo di riferimento, e puntare alla massima chiarezza e diffusione delle regole, affinché la percezione di ciascun soggetto sia proprio quella che la regola vada rispettata. In caso contrario, le Istituzioni pubbliche devono essere in grado di intervenire a garanzia del rispetto.

Per porre freno al processo di obsolescenza fisico, funzionale ed economico del centro storico, occorre identificare delle finalità generali

di lungo periodo per la città di Tropea, che possono tradursi in azioni strategiche per il centro stesso, per il patrimonio naturale e per l'intero suo territorio, anche in rapporto all'area provinciale.

Occorre, infatti, che il city marketing non sia limitato al centro storico ma coinvolga una area vasta sovracomunale attivando un processo di cooperazione che riguardi una "comunità di città" (24 ex casali circostanti) di cui Tropea è parte certamente rilevante ma non unica (Bizzarro, Fusco Girard e Nijkamp, 1995).

Da tale prospettiva discende che la città entri in un circuito internazionale per mantenersi nel quale deve risultare competitiva, offrendo sempre maggiori convenienze rispetto ad altre città storiche meridionali italiane ed europee.

E' quanto mai indispensabile, quindi, partire dall'individuazione di tutti gli elementi che concorrono allo sviluppo regionale, in particolare la valorizzazione del patrimonio culturale, il recupero delle attività agricole, la diversificazione delle attività turistiche (con sistemi alternativi, quali turismo culturale, agriturismo), la promozione dell'artigianato locale e delle industrie, e la tutela del patrimonio ambientale. Tali azioni presentano maggiori possibilità di successo se condotte in cooperazione con i comuni circostanti, attraverso consorzi locali, o attraverso un gemellaggio di più comuni (per esempio i "24 casali" in passato associati a Tropea).

Il settore chiave del processo di rivitalizzazione economica della città di Tropea appare, a tutti gli effetti, il turismo di qualità: un turismo cioè, fortemente integrato con la cultura e con la natura (un eco-turismo), un turismo sostenibile che non eroda le risorse ma che sia in grado di promuovere una forte rivitalizzazione funzionale.

Tropea, per poter essere competitiva a livello internazionale, deve essere dotata di tutta una serie di strumenti di alta tecnologia nel settore delle infrastrutture, della conservazione dei monumenti e dell'ambiente, della informatica e telecomunicazione, nonché degli opportuni strumenti indispensabili per poter avere accesso ad ogni tipo di informazione: legislazione, piani urbanistici, schemi di finanziamento, sistemi informativi territoriali, etc (Bizzarro, Fusco Girard e Nijkamp, 1995).

Deriva, quindi, da quanto sopra, che il presupposto indispensabile per poter intraprendere il programma di rivitalizzazione economica della città, sia la predisposizione di una base informativa di riferimento in relazione agli aspetti economici, territoriali, sociali, demografici, culturali, funzionali e relativa alla qualità e densità del patrimonio immobi-

liare. La possibilità di costruire in modo sistematico e coerente un sistema informativo a livello locale e territoriale diventa elemento di trasparenza e di garanzia anche per il privato ai fini di una partecipazione nell'intervento di recupero.

Certamente l'elemento cardine e determinante del successo e della effettiva implementazione del processo di recupero consiste nella adozione di adeguate misure per preservare per le generazioni future una alta qualità dell'ambiente, ed ancora la capacità di considerare tutti gli aspetti economico-finanziari, cioè di avere una chiara visione delle possibili ricadute finanziarie delle differenti politiche di sviluppo da attivare nell'ambito di questo processo di rivitalizzazione della città. Fattore critico, quindi, è ancora una volta, l'organizzazione delle forze e degli attori con il capitale culturale e manufatto.

Nel caso di Tropea è possibile parlare di un processo di auto-realizzazione o auto-organizzazione che deve riuscire a valorizzare tutte le risorse endogene. La scelta e la elaborazione di una tale strategia per la rivitalizzazione di Tropea deve essere fatta dalla comunità stessa. Occorre infatti coinvolgere tutte le forze locali, le Associazioni di categoria, di operatori, di cittadini, le istituzioni pubbliche, private, ecclesiali, la Pubblica Amministrazione, mirando soprattutto a potenziare le rispettive capacità operative.

A fronte della presenza massiccia della proprietà privata del patrimonio del centro storico (pari a circa il 99 %, tra proprietà ecclesiale e proprietà privata) risulta indispensabile ricercare il consenso dei soggetti privati. Ma d'altra parte occorre che la riqualificazione del capitale culturale e naturale sia anche tale da garantire in generale gli interessi collettivi, in un gioco non a somma zero ma a somma positiva.

Nel caso specifico di Tropea, ci si trova di fronte a tutta una serie di circostanze negative quali ad esempio la concentrazione dei flussi turistici in pochi mesi dell'anno dovuta principalmente alla totale assenza di strutture per segmenti alternativi di domanda turistica oppure la elevata pressione fiscale, che finiscono per agire da deterrente nella promozione di concrete iniziative di rivitalizzazione della città.

Volendo icentrare la riqualificazione urbana di Tropea su un modello di sviluppo economico basato sul turismo, bisognerebbe agire non solo sulle politiche relative alle infrastrutture di supporto, quali alberghi e reti di trasporto, ma anche su strategie di recupero del patrimonio edilizio che incentivino l'uso delle case vuote anche per brevi periodi (si potrebbe, per esempio pensare alla possibilità di trasformare il centro in

una sorta di residence urbano). E' immediato constatare come, per esempio, il fenomeno della residenzialità secondaria sia un fattore penalizzante per il turismo ed agisca da disincentivo per la crescita e diffusione dei servizi qualificati di base per il turismo. Rifacendosi ancora una volta alle esperienze europee, gran parte dei modelli di sviluppo del mercato immobiliare turistico sono incentrati, infatti, sulla divisione/moltiplicazione della proprietà e sulla rotazione d'uso.

La ricerca sul recupero e rivitalizzazione del centro storico di Tropea andrebbe impostata, quindi, sulla a) identificazione delle opere pubbliche suscettibili di finanziamento privato, b) individuazione dei presupposti indispensabili per promuovere il coinvolgimento privato, c) ridefinizione delle normative per lo più inefficaci che regolamentano il territorio in esame, d) attenta valutazione in termini finanziari, economici e fiscali degli impatti del progetto, e) introduzione della politica di project financing nelle operazioni di recupero, valorizzazione e gestione delle risorse architettonico culturali della città, f) chiara definizione dei ruoli assolvibili dalla pluralità di soggetti coinvolti nel progetto, g) verifica della fattibilità della procedura (perequativa, compensativa, fiscale, etc.) ipotizzata per il caso in esame.

7. Conclusioni

Il concorso del capitale privato nella realizzazione e gestione degli interventi di riqualificazione dei centri storici introduce la cultura dell'impresa nelle fasi di programmazione e di gestione funzionale dei servizi di pubblica utilità.

Nel parlare di trasparenza nella programmazione e gestione della Pubblica Amministrazione non si può non affrontare tutta una serie di problematiche di ordine finanziario, operativo e valutativo.

E' possibile pensare ad un rapporto rinnovato tra imprese ed istituzioni, fondato su regole chiare efficaci e trasparenti e tali da garantire da un lato la capacità di programmazione e controllo da parte della pubblica amministrazione, e dall'altro la effettiva efficienza e competitività delle imprese.

In tale prospettiva di riqualificazione dei centri storici minori, orientata al coinvolgimento del capitale privato, occorre non solo identificare un nuovo quadro normativo-istituzionale che sia coerente con la logica del project financing, ma anche, sotto il profilo metodologico, ricorrere

ad una serie di strumenti valutativi di supporto alla decisione che consentano di prendere in esame i molteplici e spesso conflittuali interessi ed obiettivi degli attori del processo di riqualificazione. Tutto ciò a vantaggio di una maggiore trasparenza dell'intero processo decisionale e di una maggiore sinergia tra gli interessi delle diverse parti coinvolte.

Riferimenti bibliografici

- Bizzarro F., Fusco Girard L., Nijkamp P. (1995), Rapporto sulla missione condotta nella città di Tropea (Italia) dal 23 al 26 Novembre 1995, Consiglio di Europa, Strasburgo
- Camagni R. (1996), Aspetti strategici della riqualificazione urbana, Atti del Convegno Ce.S.E.T. *La riqualificazione delle aree metropolitane: quale futuro?*, Milano 17-18 ottobre
- Costonis J.J. (1974) *Space adrift, Landmark Preservation and the Marketplace*, University of Illinois Press, Urbana Chicago
- Curti F. (1997), Trasparenza e Responsabilità Fiscale, Equità Spaziale e Fattibilità del Piano, Atti del Convegno *La politica urbanistica in regime di autonomia fiscale*, 3-4 Aprile, Politecnico di Milano
- Dal Piaz A., F. Forte (a cura di) (1995) *Piano Urbanistico: Interessi Fondiari, Regole Perequative*, Clean, Napoli
- Davies L. (1997), Competition and Bargaining in Urban Development: a UK Case Study, Atti del Convegno *La politica urbanistica in regime di autonomia fiscale*, Aprile 3-4 1997, Politecnico di Milano
- Forte F., L. Fusco Girard (a cura di) (1997) *Principi teorici e prassi operativa nella pianificazione urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini
- Garcia-Bellido J. (1997), A (r)evolutionary framework for Spanish town planning, Atti del Convegno *La politica urbanistica in regime di autonomia fiscale*, Aprile 3-4 1997, Politecnico di Milano
- Giordano F. (a cura di) (1993), *Il Project Financing per le opere pubbliche in Italia*, Ecosfera spa, Sapere 2000 srl ed, Roma
- Jacobs H.M. (1997), Market-based land-use regulatory approaches in a system of decentralized governance: the U.S. experience, Atti del Convegno *La politica urbanistica in regime di autonomia fiscale*, Aprile 3-4 1997, Politecnico di Milano
- Lichfield N., *Towards successful strategies for the Economic Revitalisation of the Cultural Built Heritage in Europe*, (1996), Draft Report R. 6 (Paris 12/3/96), Council of Europe, Strasbourg
- Malucelli R (1990), Domanda, offerta e procedure nella prospettiva del recupero urbano di base, in *Eupolis - la riqualificazione delle città in Europa*, Clementi A., F. Perego (a cura di) Laterza, Bari
- Nijkamp P, L. Fusco Girard (1997) *La valutazione per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano

- Prud'homme R. (1997), Financing urban development: insights from the French case, Atti del Convegno *La politica urbanistica in regime di autonomia fiscale*, Aprile 3-4 1997, Politecnico di Milano
- Realfonzo A., P. Rostirolla, (1996) La fattibilità dei piani di intervento sui centri storici in - - Stanghellini S. (a cura di), *Valutazione e Processo di Piano*, Alinea ed., Firenze
- Rostirolla P. (1992), *Ottimo economico: processi di valutazione e decisione*, Liguori ed. Napoli
- Rostirolla P. (1997), Strumenti di intervento e mercato: il project financing come fattore di sviluppo, Atti del Convegno *Neo dualismo: istituzioni, credito e strumenti operativi di intervento*, 11 luglio 1997, Bari
- Savarese N. e P. Valentino (a cura di) (1994), *Progettare il Passato - centri storici minori e valori ambientali diffusi*, Civita, Progetti Museali Editore, Roma
- Stanghellini S. (a cura di) (1996), *Valutazione e Processo di Piano*, Alinea ed., Firenze
- Technical assistance to the Town of Tropea (Italy) (1993), *Cultural Heritage*, n. 26
- Word P. (ed.) (1968), *Conservation and Development in Historic Towns and Cities*, Oriel Press, c/o Routledge and Kegan Paul, Andover, Hant