

PROGETTARE LA STRUTTURA FINANZIARIA PER RENDERE POSSIBILE IL RECUPERO

Arch. Alfredo D'Ercole – Direttore A.T.E.R. Pescara

GLI ASPETTI GENERALI

Il processo di globalizzazione dei mercati e la conseguente riorganizzazione dell'economia mondiale hanno portato a una profonda modificazione dei flussi finanziari, con l'onere per i governi degli enti locali e regionali, di dover modificare le politiche di recupero e di sviluppo dei propri territori. Infatti stiamo assistendo a una sempre maggiore complessità e omologazione delle politiche di sviluppo economico dei territori, conseguenza di una maggiore integrazione europea e di uno sviluppo tecnologico che ha profondamente modificato sia la struttura produttiva delle imprese sia l'organizzazione dei mercati. L'industria tradizionale sta lasciando sempre più spazio alla c.d. "industria dei servizi" i quali, per loro natura, stanno diventando sempre più articolati e complessi per far fronte a una domanda sempre più nuova, sofisticata e globale.

In questo quadro si è modificato sostanzialmente lo stesso concetto di competitività: non più semplice competizione tra prodotti, ma competizione tra "sistemi di area", dove l'ente locale da soggetto "passivo" deve e dovrà svolgere sempre più il ruolo di "regolatore" dei processi di sviluppo economico. Inoltre si è modificato il concetto stesso di Stato: da un lato trasferendo parte delle proprie competenze a favore di un'Europa che spesso stenta ad affermarsi pienamente, dall'altro, seguendo il principio della sussidiarietà verticale, ha trasferito molte delle proprie funzioni verso regioni e comuni. Ne è venuto fuori un rinnovato interesse per il concetto di città. La stessa elezione diretta del sindaco ha rafforzato enormemente il rapporto tra città e cittadino; gli stessi centri urbani, da macchine per produrre e vivere, si stanno trasformando in "luoghi" per lavorare e abitare.

Per molto tempo il territorio è stato considerato una risorsa illimitata. Uno sviluppo urbano abnorme, la forte erosione del territorio e i troppi disastri ambientali ci hanno oramai mostrato come sia facile arrecare danni irreversibili a un patrimonio storico-ambientale conservatosi per migliaia di anni. Molti dei nostri centri storici, proprio per essere stati marginalizzati nei decenni passati da uno sviluppo industriale concentratosi in altre aree del Paese, dispongono oggi di un particolare vantaggio competitivo per lo sviluppo locale del territorio.

Ma prima di affrontare qualunque discorso su quali sono le opportunità per la progettazione di una possibile struttura finanziaria capace di sostenere il recupero del territorio e del patrimonio storico, è necessario fissare altri concetti di fondo.

IL RAPPORTO TRA SVILUPPO LOCALE E SVILUPPO GLOBALE

In tale rapporto un ruolo fondamentale viene svolto dai flussi finanziari globali che hanno modificato profondamente la vita nostra quotidiana e creato nuovi "impatti" con i luoghi. Borsa, indici finanziari, titoli, fondi pensioni aperti, fondi speculativi, fondi comuni, mercati azionari, mercati obbligazionari, euroobbligazioni, ecc. sono oramai entrati nel nostro linguaggio quotidiano. Questo ha modificato sia la struttura delle imprese sia quella delle banche, sempre più globali, virtuali e slegate dai finanziamenti locali a favore degli investimenti sui mercati finanziari mondiali, interrompendo quel circolo virtuoso di risparmio/finanziamento locale che ha contribuito enormemente alla crescita di tanti microsistemi economici locali.

LA PROPOSTA DI MODELLI DI SVILUPPO ECONOMICO DEI SISTEMI LOCALI

Molto spesso si parla di sviluppo economico dei territori facendo riferimento a modelli teorici spaziali, dimenticandosi di considerare, tra le variabili in gioco, il territorio nella sua "fisicità" e la

capacità di governo degli enti locali nella sua “immaterialità”. Prima di pensare a qualunque modello o ipotesi di sviluppo, è necessario conoscere le vocazioni di quel particolare luogo, le concrete capacità di quel territorio ad attirare investimenti e la reale possibilità di recupero e sviluppo, tenendo sempre presente che il territorio è una variabile molto più stabile rispetto ai soli valori economici. A titolo esemplificativo vale la pena ricordare alcuni punti strategici del progetto “Pescara 2009” che ha portato in Abruzzo l’organizzazione dei XVI Giochi del Mediterraneo del 2009.

Le condizioni di contesto sono così sinteticamente definite:

- ✓ *favorevole condizione di prossimità con Roma;*
- ✓ *disponibilità di infrastrutture sportive, stradali, autostradali, ferroviarie, aeroportuali, ricettive, ecc.;*
- ✓ *presenza di Parchi Nazionali e di un ambiente ancora ben conservato;*
- ✓ *risorse culturali e storico-artistiche;*
- ✓ *ottima eno-gastronomia;*
- ✓ *clima mite;*
- ✓ *calore della gente;*
- ✓ *rating della Regione Abruzzo assegnato da Moody’s: AAA.*

Il mix di questi elementi qualifica enormemente il territorio scelto per l’organizzazione della manifestazione sportiva, fornendo così al progetto quel vantaggio competitivo che l’ha visto vittorioso rispetto alle proposte concorrenti di Patrasso e Rijeka.

IL RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

I dati del bilancio dello Stato, con lo spostamento di masse sempre crescenti di risorse verso le spese correnti, hanno reso evidente la diminuzione dei flussi finanziari a disposizione degli Enti Locali per progetti d’investimento, a fronte di un’imposizione tributaria locale che ha raggiunto molto spesso i suoi limiti massimi.

Dall’inizio degli anni novanta, inoltre, le politiche urbane hanno subito un profondo processo evolutivo: da semplici procedure autorizzative si sono trasformate in più complessi processi innovativi regolati da procedure negoziali. Questo ha modificato profondamente la cultura della collaborazione tra i diversi soggetti interessati alla promozione del territorio, con nuovi modelli che vedono sempre più nel rapporto pubblico/privato una nuova via per lo sviluppo competitivo dei sistemi locali, con particolare attenzione alle città che, negli ultimi anni, sono tornate a essere centri strategici per la promozione del territorio. In questo contesto, l’ente locale è sempre più parte attiva dello sviluppo economico del proprio territorio; i Comuni sono investiti di un nuovo ruolo: non più soggetti “autorizzatori”, ma soggetti “promotori” capaci di dare impulso alle azioni di sviluppo locale. Per far questo è necessario avere una moderna amministrazione con una rilevante capacità d’indirizzo nella gestione delle politiche territoriali, con l’obiettivo centrale di perseguire sempre il soddisfacimento dei cittadini/utenti/clienti e di rispondere alle sollecitazioni del mercato.

Il governo di tali processi richiede lo studio di nuovi modelli organizzativi non più basati sullo schema normativo-burocratico, ma orientati al “city-management”, capaci di operare in un ambiente-mercato che chiede nuovi servizi agli enti locali e non più semplici “certificazioni”.

LA NECESSITÀ INFRASTRUTTURALE

La precedente normativa ottocentesca sui lavori pubblici era orientata all’idea di “opera”, quale obbligazione di risultato da parte di un’impresa esecutrice; in altri termini l’obiettivo era la realizzazione di lavori in senso fisico. Da una lettura attenta dell’attuale normativa, invece, traspare una maggiore attenzione al concetto di opera quale “servizio” per i cittadini/utenti/clienti. Difatti la qualità di un’opera pubblica non è più intesa solo dal punto di vista costruttivo, bensì come capacità dell’opera di soddisfare i bisogni e le esigenze espresse dalla committenza. Quindi un intervento

infrastrutturale può essere inteso di qualità solo se il committente pubblico ha la piena consapevolezza dei propri bisogni e del proprio ruolo strategico e propone quei progetti che, meglio di altri, offrono una concreta risposta alle reali potenzialità di sviluppo del proprio territorio.

Con la legge 21 dicembre 2001 n° 443 (c.d. legge obiettivo), il Governo ha individuato le infrastrutture pubbliche e private di preminente interesse nazionale per la modernizzazione del Paese. Questo in conseguenza dello stretto legame che si instaura tra disponibilità di infrastrutture e competitività dei sistemi territoriali (nazionali, regionali, locali), nel momento in cui l'Italia presenta un gap infrastrutturale valutabile in oltre 100.000 milioni di Euro, in conseguenza di un investimento di circa 1,6 del PIL negli ultimi 10 anni, a fronte di una media europea di circa il 2,6% annui. Tale gap non è facilmente colmabile sia per la difficoltà di contrarre ulteriormente le spese correnti di Stato, Regioni ed Enti Locali, sia per la complessità delle procedure amministrative; la legge obiettivo individua un regime speciale che prevede la deroga a molte delle procedure previste dalla legge Merloni, nel rispetto delle direttive comunitarie, per accelerare l'esecuzione di importanti opere nazionali capaci di fare da "volano" per lo sviluppo della Nazione.

LA PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Il processo di pianificazione dell'ente locale trae origine dalla prassi prevalente della semplice programmazione finanziaria da parte degli uffici di ragioneria che si risolveva in un improbabile elenco di opere inattuabili e, spesso, generate più dalla occasionalità dei finanziamenti straordinari che dalle reali esigenze del territorio. Una corretta programmazione delle opere pubbliche deve essere inserita nel più ampio processo di pianificazione dell'ente locale, articolato nei seguenti livelli: pianificazione dei fini, programmazione degli obiettivi, costruzione dei bilanci.

Il programma dei lavori pubblici costituisce un complesso ordinato di attività per il raggiungimento di un fine generato da bisogni espressi e dalle opportunità di sviluppo strategico del proprio territorio. Pertanto è della massima importanza procedere con la programmazione delle opere pubbliche in stretta relazione con la programmazione economico-finanziaria dell'ente; è per questo che l'art. 149 del T.U.E.L. 267/2000 riconosce ai comuni l'autonomia finanziaria fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite. Inoltre la programmazione dei lavori pubblici è strettamente collegata alla progettazione, nel momento in cui non si può programmare alcuna opera senza una preventiva stima del suo costo e della sua compatibilità con la sfera economico-finanziaria dell'ente committente. Un concetto innovativo proposto dall'art. 14 della legge Merloni è sicuramente l'introduzione dello studio di fattibilità quale strumento necessario per l'elaborazione del programma, per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze; lo stesso articolo prevede la necessità di individuare prioritariamente i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati.

Appare chiaro che la pubblica amministrazione, per fare bene il proprio lavoro, deve proporre nei programmi sia interventi che per importanza strategica presentano dei benefici economici dovuti ai benefici economici esterni di progetto (es. recupero urbano, ambientale e di beni culturali) sia interventi suscettibili di gestione economica. Ma quale potrebbe essere lo strumento da utilizzare? In primo luogo la metodologia di valutazione costi/benefici ed economico/finanziaria dei progetti d'investimento, con un approccio sistemico orientato allo sviluppo locale.

Per far questo occorre specializzare ulteriormente gli uffici di programmazione e attuazione dei lavori pubblici, facendo evolvere le relative competenze verso modelli orientati all'approccio manageriale e capaci di competere pariteticamente con il settore privato, al fine di non marginalizzare il ruolo e le competenze del soggetto pubblico locale.

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA NELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'U.E. ritiene che per uno sviluppo armonioso del territorio occorra avviare la promozione di nuovi processi capaci di creare sinergie tra lo sviluppo urbano e quello rurale, perseguendo costantemente

il rafforzamento della crescita economica e occupazionale, promuovendo l'uguaglianza e l'integrazione sociale, migliorando la sostenibilità dello sviluppo locale e globale. Questo in conseguenza del fatto che la maggior parte dei cittadini europei abita in aree urbane che, nella quasi totalità dei casi, si sono espanse intorno a un centro storico conformando così il valore economico, sociale e culturale della continuità di vita con i nuclei urbani originali. Questa consapevolezza ha portato l'U.E. ad adottare un Quadro Operativo d'Intervento per la promozione dello sviluppo urbano sostenibile, rimandando tuttavia alle singole realtà locali, con l'aiuto di Stato e Regioni, il compito di risolvere i problemi attraverso l'individuazione di soluzioni specifiche.

Uno strumento operativo individuato dall'U.E. è rappresentato dai Fondi Strutturali che prevedono anche al finanziamento della conservazione e valorizzazione dei centri storici. Tali fondi sono stati utilizzati attraverso i P.O.R. (Programma Operativo Regionale) che, nella maggior parte dei casi, hanno previsto assi prioritari d'intervento per la valorizzazione integrata del sistema dei Beni Culturali, dei sistemi locali di sviluppo e del recupero e sviluppo urbano.

Un programma specifico dell'U.E. per la riqualificazione delle città e dei centri storici è rappresentato dal Programma di Interesse Comunitario URBAN II. Tale programma riguarda in maniera più specifica le aree in difficoltà, gravate da un alto tasso di disoccupazione, un'elevata percentuale di immigrati e la mancanza di spazi verdi.

PROGETTUALITÀ E CAPACITÀ FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

La Regione Abruzzo in generale, con l'esaurirsi della spinta propulsiva dovuta agli interventi della ex Cassa per il Mezzogiorno prima e dei fondi comunitari per le zone in obiettivo 1 poi, si trova ad affrontare situazioni di notevole difficoltà, soprattutto in quelle aree interne dove maggiore è la presenza di centri storici ed edifici monumentali che rischiano di essere marginalizzate.

Per offrire un valido supporto per il recupero dei centri storici localizzati in territori più svantaggiati è necessario che i responsabili delle politiche pubbliche favoriscano azioni che contrastino il disinvestimento privato. E' chiaro a tutti che la spesa pubblica, da sola, non potrà mai essere in grado di finanziare tutte le necessità di recupero. E' invece necessario che il finanziamento pubblico, in quanto limitato, faccia solo da "innesco" per l'organizzazione di più ampi processi di recupero supportati da strumenti finanziari innovativi privati, normalmente dotati di maggiori risorse. Ma solo lo stimolo del capitale, pur molto importante, da solo è ben poca cosa se non è adeguatamente supportato da una strategia progettuale di più ampio respiro.

Uno dei presupposti importanti è il concetto di rete, quale forma emergente di *governance* dei territori. Il concetto di rete sta acquistando sempre più valore, soprattutto dopo l'unificazione economica e monetaria dell'Europa. E' una forma di unione che nasce dal basso ed è capace di stabilire un patrimonio di relazioni unico e dagli sviluppi futuri ancora inimmaginabili. L'attuazione e lo sviluppo del concetto di "rete" è continuamente sollecitato dall'U.E. che in tutti i programmi di finanziamento prevede che le richieste vengano effettuate da network di soggetti, al fine di favorire lo scambio di esperienze. Se tali reti transnazionali possono essere definite "reti lunghe", non dobbiamo sottovalutare l'importanza strategica che rivestono le unioni dei comuni, così come previsto dall'art. 32 del D.lgs 267/2000 (reti corte). Un esempio molto importante di "rete corta" è il caso dell'Associazione dei Comuni di Copparo (FE) che hanno attuato un programma di recupero e sviluppo dei propri territori (Copparo, Berra, Jolanda, Tresigallo, Formignana e Ro) attraverso l'esperienza del "Piano Strategico". Si tratta di un atto volontario e di condivisione di una visione futura del territorio, di definizione di obiettivi e strategie per conseguirli mediante politiche e interventi pubblici e privati che fossero in grado di ricostruire l'identità dei territori. Non è un libro dei sogni, ma un "patto" che è stato concertato, condiviso e sottoscritto da tutti i soggetti, pubblici e privati, partecipanti.

Da quanto sopra detto emerge un ruolo che l'ente locale deve svolgere: non più mero soggetto dispensatore di autorizzazioni, ma soggetto "cardine" per la promozione dei processi di sviluppo dei

territori. Per governare tali processi innovativi è necessario avere strutture operative orientate al city management e con una forte propensione alla innovazione per governare e non subire i processi.

GLI STRUMENTI OPERATIVI

Gli strumenti a sostegno delle decisioni hanno da sempre proposto una sorta di semplificazione e omologazione delle scelte per lo sviluppo dei territori. Si è perso spesso il concetto di eterogeneità e multidimensionalità riducendo a un'unica dimensione (quella solo finanziaria) i progetti di sviluppo. Va poi posto in evidenza che i moderni strumenti urbanistici per il governo dei territori e delle città, sono noti l'obiettivo centrale di regolare l'espansione quantitativa delle città in crescita. I nuovi quartieri si sono espansi quasi sempre senza un'idea precisa di città, perdendo così il "rapporto col luogo", cioè il posto dove stare e col quale "identificarsi" e al quale "appartenere"; in sostanza si era perso il "senso" di saper fare la città.

Sul fronte produttivo, la globalizzazione dei mercati e la "immaterialità" delle produzioni ha talmente trasformato il rapporto con i luoghi urbani: le grandi città non crescono più in conseguenza delle de-localizzazioni produttive; la congestione delle città e la possibilità di lavorare in rete sta sempre più spostando masse crescenti di popolazione verso i centri minori. In sintesi si è passati dalla regolazione dell'espansione urbana al governo dei processi di trasformazione della città consolidata. A fronte di questi nuovi processi, gli strumenti tradizionali di controllo delle espansioni urbane stanno lasciando il posto a nuovi strumenti più partecipativi per il governo dei rapporti pubblico/privato. Difatti sta prendendo sempre più corpo il "marketing urbano", quale strumento innovativo per la promozione dei processi di trasformazione della città, finalizzato a creare un "sistema di convenienze" per attirare nuovi investimenti provenienti dal mercato privato e nuovi visitatori. Quando parliamo di marketing urbano è però necessario precisare che questo è un processo che lega un insieme di attività strategiche organizzate, programmate e controllate che, partendo da uno studio dell'evoluzione della domanda dei mercati, sono svolte nell'esclusivo interesse del perseguimento di vantaggi per tutta la collettività. In tal senso il marketing urbano non va confuso con la "campagna di comunicazione" per la pubblicità che nulla ha a che fare con il governo delle trasformazioni urbane.

Emerge, pertanto con chiarezza, che nei prossimi anni le scelte da fare per rendere possibile il recupero del territorio e del patrimonio storico saranno sempre più complesse. In questa nuova dimensione, le risorse storico-culturali e architettoniche avranno uno spazio sempre maggiore, nella misura in cui diventeranno strategiche in un quadro di sviluppo economico e recupero del patrimonio storico.

Dopo circa dieci anni di sperimentazione, stanno prendendo sempre più consistenza i c.d. "Programmi Complessi", una sorta di via di mezzo tra i piani urbanistici e i progetti edilizi, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Un sostanziale interesse per questi nuovi strumenti nasce dalla possibilità di ridurre in mesi i tempi di attuazione che con gli strumenti urbanistici tradizionali vengono misurati anni, facendo perdere del tutto l'interesse agli investitori privati. Inoltre tali strumenti sono caratterizzati dalla possibilità di integrare risorse finanziarie pubbliche e private, recuperare organicamente parti consistenti di città, di superare il concetto di omogeneità a favore del concetto di "diversità" attraverso l'integrazione di funzioni plurime, di rafforzare il modello di sviluppo eco-sostenibile, di sviluppare nuove procedure alternative attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma, una sorta di "corsia di accelerazione" per una rapida attuazione degli interventi programmati.

I PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO (P.R.U.)

Dopo la prima esperienza dei Programmi Integrati d'Intervento di cui alla legge 179/92, i Programmi di Recupero Urbano (P.R.U.) previsti dall'art. 11 legge n° 493/'93, rappresentano una prima sistemazione della precedente normativa. Nati col fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio e ambientale, sono caratterizzati da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione agli impianti a rete, alle urbanizzazioni secondarie, all'edificazione di completamento e integrazione, all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro, al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici. I P.R.U. possono essere realizzati solo sulla base di una proposta unitaria ed è quindi chiaro come i Comuni debbano svolgere il proprio ruolo di coordinamento e regia, fissando criteri oggettivi per l'individuazione degli interventi. Dal punto di vista procedurale, lo strumento attuativo è l'Accordo di Programma così come previsto dall'art. 34 del D. lgs. 267/2000. Dal punto di vista finanziario il programma deve essere scelto sulla base di un confronto concorrenziale, quindi deve massimizzare gli effetti della spesa pubblica.

LE SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA (S.T.U.)

Le S.T.U. sono state introdotte dall'art. 17 – comma 59 – della legge 127/'97 (la c.d. Bassanini bis), riportate nell'art. 120 del T.U.E.L. (D.lgs 267/2000) e modificato dalla legge N°166/02 (il c.d. collegato infrastrutture alla finanziaria 2002). I protagonisti dell'iniziativa sono i Comuni che, in base al ruolo istituzionale di propria competenza, attuano anche le funzioni di direzione politica e amministrativa. Dal punto di vista operativo si tratta di costituire una Società per Azioni con il compito di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, con l'adesione di Province e Regioni e con la partecipazione di soci privati scelti attraverso procedure ad evidenza pubblica. Si tratta di società di scopo note sul modello delle S.E.M. (Société d'Économie Mixte) francesi, note già verso la seconda metà degli anni Venti per la realizzazione di edilizia sociale e per l'erogazione di servizi pubblici.

Il vantaggio per un'amministrazione comunale ad attivare una S.T.U. consiste essenzialmente nella possibilità di superare i nodi e le strozzature tipiche del processo tradizionale di costruzione della città, di avere più risorse finanziarie e competenze professionali e organizzative attraverso la partecipazione dei privati e, infine, di indirizzare e governare tutte le fasi operative del processo di trasformazione urbana. La S.T.U. è applicabile, in particolare, nelle aree urbane degradate, con la possibilità di recuperare anche complessi edilizi; difatti la legge 166/02 ha modificato il comma 2 del D.lgs 267/00, superando il concetto di "area" a favore di quello di "immobile", ampliando così enormemente il campo di applicazione anche nei centri urbani. Il procedimento per pervenire alla realizzazione di una S.T.U. non è determinato legislativamente; comunque deve partire con la definizione preliminare dell'"idea" di città da trasformare e concludersi con la sottoscrizione della convenzione quale strumento di certezza del diritto di tutti i soggetti partecipanti.

I PROGRAMMI COMUNITARI URBAN II, INTERREG III E EQUAL

La programmazione dei c.d. Fondi Strutturali serve alle comunità locali per ridurre il divario economico tra le varie Regioni e il ritardo strutturale di quelle meno favorite. L'attuale periodo di programmazione è 2000-2006; le modalità attuative sono suddivise principalmente tra i programmi degli obiettivi prioritari e le iniziative comunitarie. Le modalità operative sono quelle di cui al Regolamento C.E. n° 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999.

Il programma operativo che le regioni attuano è il P.O.R., che definisce le strategie di sviluppo regionale, indica gli assi prioritari e le specifiche misure attuative. I DOCUP (documenti unici di programmazione) riuniscono sia i contenuti dei Programmi Operativi Nazionali sia quelli regionali (POR). Il dettaglio specifico del DOCUP è dato dal Complemento di Programmazione che è un documento esecutivo per l'attuazione dei DOCUP.

In particolare, la Regione Abruzzo è interessata alle azioni dell'obiettivo 2, quelle che favoriscono la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali. L'asse III del DOCUP 2000-2006 riguarda la "tutela e valorizzazione delle risorse ambientali" ed è organizzata nelle seguenti misure e azioni:

Misura 3.2: Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio paesaggistico e ambientale.

La misura si articola nelle seguenti Azioni:

Azione 3.2.1 : Tutela, recupero, restauro e valorizzazione del patrimonio paesaggistico-ambientale

Azione 3.2.2 : Tutela e recupero dei centri storici

Azione 3.2.3 : Promozione e marketing turistico-culturale-ambientale

Misura 3.3: Sostegno allo sviluppo dell'imprenditorialità legata alla valorizzazione e alla gestione del patrimonio ambientale e storico-culturale.

La misura si articola nelle seguenti Azioni:

Azione 3.3.1: Regime di aiuto a sostegno delle PMI turistiche, dei servizi turistici e dello sport legato al turismo

Azione 3.3.2 : Regime di aiuto a sostegno della micro-imprenditorialità in aree protette

Misura 3.4: Recupero, restauro e valorizzazione di beni storico-archeologici e realizzazione di strutture destinate alla diffusione della cultura.

La misura si articola nelle seguenti Azioni:

Azione 3.4.1 : Recupero, restauro e valorizzazione di beni storico-archeologici, realizzazione e potenziamento del sistema dei musei

Azione 3.4.2 : Servizi e attività di promozione e diffusione della cultura.

Le Iniziative Comunitarie previste dall'art. 20 del Regolamento CE 1260/1999 utilizzano anch'esse i fondi strutturali ma, a differenza degli altri programmi che sono gestiti dalle autorità nazionali e regionali, sono curati direttamente dalle Commissioni Europee. Tali iniziative riguardano i seguenti settori:

- ✓ Cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale volta a incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario (INTERREG)
- ✓ Rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (URBAN)
- ✓ Cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro (EQUAL).

IL PROGRAMMA INTERREG III

Il problema della cooperazione transfrontaliera si pone soprattutto a partire dagli anni novanta quando, nell'incertezza dell'allargamento degli spazi europei, si è pensato ad uno strumento specifico per integrare e incentivare lo sviluppo delle singole regioni. La Regione Abruzzo partecipa al programma transfrontaliero di cooperazione adriatica, che rappresenta uno spazio significativo per accelerare il processo di stabilizzazione e sviluppo dell'intero Sud-Est Europeo. Si sposta così l'interesse dai valori locali alla soluzione transnazionale di problemi comuni, in particolare

possiamo citare l'asse che persegue la strategia di tutelare e valorizzare l'ambiente, la cultura e le infrastrutture del territorio transfrontaliero. Soprattutto per i paesi della costa abruzzese, INTERREG diventa uno strumento fondamentale per la risoluzione di numerosi problemi ambientali, in un'ottica di sinergia tra le due sponde.

In particolare l'asse 1 prevede i seguenti obiettivi generali e specifici:

Obiettivi generali

1. Promozione dello sviluppo sostenibile del territorio urbano, rurale e costiero
2. Integrazione delle regioni transfrontaliere e superamento delle barriere e delle condizioni di perifericità

Obiettivi specifici

- 1.1 Tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e ambientale del territorio e miglioramento dell'efficienza energetica
- 1.2 Sviluppo e potenziamento delle infrastrutture e delle reti transfrontaliere dei trasporti e delle telecomunicazioni
- 1.3 Sviluppo e potenziamento delle infrastrutture turistiche e culturali

IL PROGRAMMA EQUAL

Il programma EQUAL non interessa direttamente il recupero del patrimonio storico dei centri urbani, ma ne rappresenta un utile e complementare sostegno. Difatti si inserisce nell'ambito della strategia europea di lotta a tutte le forme di discriminazione all'interno del mercato del lavoro. A differenza degli altri programmi che perseguono analoghe finalità, EQUAL si differenzia in quanto apre la possibilità di sperimentare nuovi strumenti e metodologie per limitare le disuguaglianze del mercato del lavoro. L'interesse è che tali programmi sono collocati in contesti territoriali specifici legati tra di loro da una rete di cooperazione e sono organizzati nei seguenti assi:

- ASSE 1: OCCUPABILITÀ
- ASSE 2: IMPRENDITORIALITÀ
- ASSE 3: ADATTABILITÀ
- ASSE 4: PARI OPPORTUNITÀ

Per quanto riguarda i possibili campi d'azione, l'asse 2, per esempio, prevede la creazione di servizi alternativi e innovativi, nonché sperimentazione e sviluppo di nuovi settori produttivi dell'impresa sociale (attività di eco-riciclo e di recupero del patrimonio ambientale, storico-artistico e culturale, attività in settori tecnologicamente avanzati e nell'ambito della Società dell'Informazione, nel campo del turismo sociale ed eco-compatibile e delle colture tipiche e biologiche).

GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Oltre alle opportunità precedentemente descritte, è bene accennare quali sono gli strumenti di programmazione negoziata utili al fine della progettazione dei finanziamenti per il recupero del territorio e del patrimonio storico.

Il primo assetto normativo è stato definito dalla Legge 662/96 (Finanziaria 1997) che ha previsto i seguenti strumenti:

- ✓ Intesa Istituzionale di Programma
- ✓ Accordo Programma Quadro
- ✓ Contratto di Programma Patto Territoriale
- ✓ Contratto d'Area

Tali strumenti si pongono come obiettivi centrali: un approccio dal basso che vede quale soggetto privilegiato proprio l'ente locale, il coinvolgimento di un ampio partenariato, un'ampia intesa istituzionale sancita da un "accordo" su cui si fonda la certezza del diritto delle parti per il rispetto dei relativi ruoli istituzionali convergenti verso unici obiettivi di sviluppo.

I FINANZIAMENTI REGIONALI E COMUNALI

La Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 N° 3 ha apportato importanti modifiche al titolo V° della Costituzione e definito con una certa precisione le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle della legislazione concorrente. Inoltre è demandata alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. E ancora l'art. 117 della Costituzione è stato modificato nel senso che anche i Comuni hanno "potestà regolamentare" in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni a loro attribuite. L'art.118, invece, stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome, applicando tributi ed entrate proprie e disponendo di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio. In questo quadro di *devolution* è chiaro il ruolo centrale che hanno le Regioni e gli Enti Locali di programmare con efficienza gli investimenti per il recupero del territorio e del patrimonio storico.

Recentemente la Regione Abruzzo ha pubblicato sul B.U.R.A. la L.R. 17 marzo 2004 N° 13 – Provvidenze per il recupero e la valorizzazione dei centri storici. Questo in quanto la Regione intende promuovere iniziative specifiche volte alla conservazione, recupero e rivitalizzazione dei centri storici nei quali sia riconosciuta la presenza di considerevoli valori socio-culturali, storici, architettonici e ambientali. Anche in questo caso la legge regionale demanda ai Comuni interessati il ruolo cardine di promotore e coordinatore di tutte le iniziative, confermando ancora una volta la centralità dei Comuni nei processi di governo del territorio.

E' necessario, infine, fare alcune considerazioni sulle tassazioni regionali e comunali (I.R.A.P. e I.C.I.) quali utili strumenti finanziari che potrebbero contribuire enormemente al recupero, in particolare, dei centri storici. Ad esempio l'I.C.I. potrebbe avere un arco maggiore di oscillazione in base a criteri specifici fissati da ogni singolo Comune. Per esempio, modulando le aliquote e le esenzioni non solo in base al reddito, ma anche in funzione delle necessità di recupero di determinati comparti edilizi, si potrebbero stimolare i privati al recupero delle facciate, dei cortili interni, ecc.; viceversa si potrebbero scoraggiare altre tipologie d'intervento applicando aliquote maggiori. Lo stesso potrebbe fare la Regione con l'I.R.A.P. In tal caso le tassazioni locali diventerebbero dei formidabili strumenti di incentivazione finanziaria per il sostegno delle economie locali e per migliorare il recupero dei centri storici. Difatti la disponibilità a pagare o ad investire da parte dei cittadini è direttamente proporzionale ai benefici che gli stessi ne possono avere direttamente (per es. ottenere l'esenzione I.C.I. per cinque anni a condizione di effettuare lavori di restauro della facciata delle abitazioni poste sulle piazze e vie principali).

VERSO UN POSSIBILE SVILUPPO DEI CENTRI URBANI DELL'ENTROTERRA ABRUZZESE

Da quanto detto nelle pagine precedenti emerge una certa complessità per la gestione delle strutture finanziarie per il recupero dei territori e del patrimonio storico-architettonico.

Superata la fase dei finanziamenti a pioggia e vista la sostanziale difficoltà per i singoli Comuni a partecipare a progetti finanziari complessi, è utile modificare le strutture organizzative degli enti locali, spesso obsolete, rigidamente organizzate per funzioni e non per progetti, e con una scarsa

propensione al cambiamento. Uno strumento molto utile, da applicare nelle piccole realtà per ottenere una certa “massa critica” per la progettazione e gestione di processi finanziari complessi, è dato dalle diverse forme associative previste dal Capo V del titolo II del Testo Unico sull’ordinamento degli Enti Locali (D.lgs 267/00). Ma comunque si tratta di uno strumento.

E’ invece necessario diffondere la cultura e la capacità di *management* negli Enti Locali, affinché si possano trasformare da “Enti Comuni” a “Comuni Aziende”. Per far questo occorre superare l’approccio giuridico-normativo per evolvere verso l’applicazione delle norme con logiche organizzative, lavorare per progetti e non per funzioni, rafforzare le proprie competenze tenendo sempre presente che lo sviluppo del proprio territorio è sempre sospeso tra logiche di sviluppo locale e logiche di sviluppo globale.

L’obiettivo potrebbe sembrare ambizioso a fronte delle enormi difficoltà operative. Tali difficoltà devono e possono essere superate senza farsi frenare dall’ossessione della burocrazia, ma farsi guidare e orientare soprattutto dalla passione per i risultati e l’amore per il proprio territorio che, ci auguriamo, possa essere tramandato ai nostri figli e alle generazioni future, conservato e valorizzato meglio di come noi l’abbiamo ereditato.