

Lo strumento del Project Financing nelle politiche di riqualificazione dei centri storici minori: prospettive future per Torrecuso (BN)

Francesco Ruvidi *

1. Introduzione: contesto istituzionale, politiche fiscali e ruolo dell'operatore privato nelle politiche di riqualificazione del territorio.

Gli stanziamenti statali per le opere pubbliche, i trasferimenti finanziari agli Enti Locali nonché la disponibilità della Cassa Depositi e Prestiti alla concessione di mutui hanno subito nell'ultimo decennio una notevole riduzione, causando, tra l'altro, una crescente difficoltà di finanziamento di opere pubbliche per gli Enti locali, a scapito delle opere di grande spessore economico e territoriale, particolarmente onerose nella gestione e nei costi.

Se si tiene conto altresì della necessità di contenimento della spesa pubblica per ridurre il deficit di bilancio, ben si comprende la politica delle amministrazioni centrali e locali volta a diminuire, anzi ad eliminare, il deficit di gestione dei vari servizi pubblici, mediante l'approvvigionamento di risorse soprattutto tramite la riscossione di Imposte, Tasse e Tariffe.

In tale prospettiva le amministrazioni locali sono indotte a ricorrere sempre più spesso alle proprie risorse per finanziare nuovi progetti di sviluppo, concentrando opportunamente i finanziamenti verso opere di dimensioni più ridotte, atte a soddisfare esigenze locali.

Da quanto sopra ne deriva che il ricorso al finanziamento pubblico per la infrastrutturazione e la offerta di servizi alla popolazione deve lasciare sempre più spazio all'intervento dei privati che, oltre ai capitali di investimento, utilizzano le proprie capacità imprenditoriali necessarie al conseguimento di un equilibrio economico finanziario nella gestione di opere e servizi.

Assume quindi un ruolo di particolare importanza la "Politica Fiscale", che sembra ormai decisamente orientata verso il passaggio dal

* Università degli Studi "Federico II" di Napoli

sistema impositivo centralizzato ad un sistema tariffario decentrato, in grado di offrire maggiori garanzie economico-gestionali. Infatti il sistema impositivo centralizzato comporta l'acquisizione del denaro del contribuente da parte dello stato e la redistribuzione dello stesso sul territorio nazionale. In tal modo si penalizza, con un inutile doppio passaggio, la possibilità diretta per gli enti locali di reinvestire su progetti locali e la gestione efficiente di questi ultimi.

Sembra pertanto evidente che la realizzazione di infrastrutture pubbliche e la relativa riqualificazione del territorio debba essere concepita come progetto economico, quindi come un prodotto da collocare sul mercato dei beni collettivi, tale da garantire prestazioni e rendimenti e di conseguenza tale da giustificare la spesa iniziale.

Alla luce di quanto detto è innegabile che ci si avvii in maniera netta verso una codificazione sempre più precisa degli interventi pubblico-privati, per la cui attuazione è opportuno in primis rivalutare adeguatamente le risorse umane a disposizione della pubblica amministrazione, ed in secondo luogo regolamentare efficacemente l'intervento delle risorse private, coordinando sinergicamente l'azione dell'amministrazione pubblica e dei soggetti privati.

Questa tendenza ad avviare processi di privatizzazione in alcune economie candida il Project Financing, nelle sue forme più evolute, come metodo operativo-finanziario del futuro per la realizzazione di opere pubbliche (Realfonzo, 1997).

2. L'evoluzione della nozione di Project Financing nelle politiche pubbliche

Il Project Financing trae le sue origini nell'azione di alcune banche americane, che negli anni '60 incominciarono a finanziare progetti di sfruttamento di risorse del sottosuolo. Le banche si assumevano il rischio finanziario delle operazioni, dopo una specifica valutazione tecnico-economica, in cambio di una partecipazione agli utili derivanti dall'immissione sul mercato dei beni prodotti.

In tale operazione si riscontravano per la prima volta due peculiarità fondamentali:

- l'eventualità che, in caso di fallimento delle operazioni, le banche finanziatrici perdessero parte del capitale investito anche se le società promotrici dei progetti fossero risultate in ottima situazione finan-

ziaria;

- l'assunzione dei rischi, da parte delle banche, basata su valutazioni tecniche specifiche (acquisizione di un know-how fino ad allora estraneo agli istituti di credito).

Sulla scorta di tali esperienze, investimenti simili si diffusero rapidamente in tutto il mondo, specialmente per la produzione, la gestione e la distribuzione di energia.

Alcuni paesi europei hanno rapidamente recepito le potenzialità innovatrici del Project Financing, utilizzando lo stesso per la realizzazione di grosse infrastrutture specialmente nel settore dei trasporti, determinando in tal modo l'intervento nel processo produttivo non solo delle grandi banche specializzate, ma anche delle banche locali.¹

L'estensione di questa pratica ai più svariati campi di applicazione ha permesso lo studio e l'identificazione delle componenti elementari del Project Financing che possiamo, in prima approssimazione, così schematizzare:

1. Finanziamenti indirizzati esclusivamente ai progetti e non ai soggetti;
2. Realizzazione dei progetti come esito di un concorso tra una molteplicità di soggetti;²
3. Realizzazione dei progetti attraverso capitali privati, in modo da garantire una efficiente gestione di tipo imprenditoriale;
4. I capitali di investimento sono capitali di rischio.

I soggetti di cui al punto 2° possono essere classificati (Giordano,1993) come segue :

- Amministrazione Pubblica
- Promotore o Sponsor
- Operatore
- Finanziatore
- Realizzatore
- Gestore
- Garante
- Soggetti terzi

1) In particolare nel Regno Unito, sia per la legislazione vigente sia per l'attenzione degli amministratori ai servizi pubblici, si è registrato il maggior numero di interventi di Project Financing.

2) "Il presupposto perché tale concorso si determini è la validità economico-finanziaria del progetto per ciascuno di tali soggetti", cfr. ROSTIROLLA , 1977.

In una prospettiva più operativa, occorre mettere a fuoco i reciproci ruoli dei soggetti sopra menzionati e come gli stessi operano in una logica di Project Financing.

a) *Amministrazione Pubblica*

Ha la funzione di programmare, progettare, appaltare le opere ed i servizi pubblici, e di gestire gli stessi in maniera diretta oppure indiretta.³ In generale per le opere destinate a servizi pubblici l'amministrazione trasferisce all'operatore diritti e funzioni affinché quest'ultimo possa esercitare l'attività imprenditoriale.

b) *Promotore o Sponsor*

Sulla base della fattibilità procedurale, finanziaria e tecnica è colui che attiva l'operazione di Project Financing. Il promotore costituisce la Società di Progetto e nella maggior parte dei casi risulta essere un soggetto misto comprendente alcuni dei soggetti terzi.

c) *Operatore (Società di Progetto)*

E' colui che detiene le maggiori responsabilità in una operazione di Project Financing. Infatti l'operatore si assume l'onere imprenditoriale, le capacità tecniche e finanziarie, impiegando il capitale di rischio e gestendo le opere ed i servizi prodotti. E' evidente che la Società di Progetto impiega tutte le sue risorse per massimizzare i ricavi, anche se non sempre ciò risulta possibile. Infatti può capitare che i ricavi siano insufficienti alla copertura dei costi e pertanto la remunerazione del capitale investito sia negativa, richiedendo l'apporto di mezzi finanziari pubblici.⁴

d) *Finanziatore*

E' il soggetto che fornisce alla Società di Progetto il capitale di credito, capitale che unito al capitale proprio dell'operatore e ad altre for-

3) La gestione indiretta può avvenire tramite società miste (pubblico-private), aziende speciali, società per azioni (con maggioranza del pacchetto azionario alla Pubblica Amministrazione), o per concessione a terzi; cfr. F. GIORDANO, precedentemente citato.

4) Cfr. ROSTIROLLA, precedentemente citato, "Se i ricavi non sono sufficienti a coprire i costi di gestione e a fornire un'adeguata remunerazione del capitale investito, la Pubblica Amministrazione può attribuire al progetto un certo ammontare di risorse finanziarie pubbliche sotto forma di contributi in conto capitale o in conto interessi o in conto canoni".

me di finanziamento (prestiti subordinati, emissione di titoli, crediti privilegiati) costituisce il capitale globale di investimento. Questo ruolo viene normalmente assunto dalle banche o anche da partners esterni dell'operatore.

e) Realizzatore

E' colui che materialmente esegue i lavori di realizzazione delle opere e può assumere ruoli operativi sia come manutentore delle opere sia come partner finanziatore.

f) Gestore

Ad esso può tanto competere la semplice gestione manutentiva degli impianti, quanto la gestione globale sia imprenditoriale che economica. Nel secondo caso il gestore si identifica con l'operatore.

g) Garante

Le garanzie necessarie in un'operazione di Project Financing sono molteplici ed in numero proporzionale ai tipi di rischi che esse devono ridurre. Ne consegue una pluralità di soggetti differenti atti a svolgere tale attività:

- La Pubblica Amministrazione che deve controllare amministrativamente il rispetto degli obblighi contrattuali, la conformità delle procedure alle norme vigenti, la conformità del progetto agli strumenti urbanistici, oltre che coprire in toto o parzialmente i rischi politici, finanziari e di mercato;
- Le Società Assicurative, che possono assumere rischi di vario genere oltre che dover coprire quelli obbligatori per legge;⁵
- Le banche che, oltre ad essere dei soggetti investitori, dispongono delle competenze per poter garantire l'implementazione del progetto attraverso valutazioni di costi e tempi di realizzazione, analisi economiche, previsioni di flussi di cassa e quindi globalmente attraverso la valutazione dei rischi tecnici e gestionali.

h) Soggetti terzi

Possono assumere due tipi di ruoli fondamentali, o come parteci-

5) Cfr. L. 11/02/1994 n° 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" art. 30, e successive modifiche come da L. 2/06/1995 n° 216.

panti al capitale di rischio fornendo servizi, beni e lavori, o come esterni non partecipanti al capitale di rischio ma in ogni caso fornitori, attraverso ordinarie convenzioni, delle suddette prestazioni.

Ai fini dell'economia dell'intervento, potrebbe essere interessante effettuare un rapido excursus sui possibili rapporti di tipo finanziario che i vari soggetti possono instaurare in una operazione di Project Financing, rimandando alla letteratura specializzata per approfondimenti che esulano dallo scopo informativo di questo contributo.

La formula originaria del Project Financing (P.F. puro) prevede che i finanziamenti a garanzia della maggior parte del capitale di rischio e di investimento siano conferiti dal finanziatore all'operatore.

Le garanzie vengono poste soprattutto "sui beni e sull'attività economica generati dalla impresa di Project Financing" (Giordano, 1993), per cui l'operatore, tramite gli utili dell'attività o eventualmente tramite la commercializzazione dei beni della suddetta impresa, restituisce il capitale di credito.

Tale sistema risulta di difficile attuazione in quanto prevede un notevole rischio per il soggetto finanziatore che però non ha possibilità di intervenire nell'operazione managerialmente.

Tra gli schemi operativi di Project Financing potenzialmente applicabili alle opere pubbliche, particolarmente significativi per le esperienze italiane sono:

- 1) BOT (Building Operating and Transfer);
- 2) Burter;

In particolare nel BOT la Pubblica Amministrazione è il titolare del bene da realizzare; essa commissiona ad un soggetto privato (o misto) la costruzione dell'opera e quest'ultimo finanzia i costi di realizzazione del bene e lo gestisce acquisendone gli utili di esercizio. Quando il soggetto realizzatore,⁶ sfruttando i proventi di gestione, risulta aver adeguatamente coperto i costi di investimento, restituisce il bene alla Pubblica Amministrazione.

In pratica si tratta dello schema di concessione di lavori pubblici, schema applicabile fintanto che l'opera pubblica possa produrre servizi vendibili sul mercato e quindi redditi tali da remunerare gli investimenti del realizzatore.

6) In generale il realizzatore è una società i cui partners sono i soggetti coinvolti direttamente in tutto il ciclo economico (progettisti, fornitori, costruttori, operatori gestionali, finanziatori) in maniera che essi partecipino ai rischi proporzionalmente alle proprie competenze operative non esponendosi individualmente.

Il Barter (baratto) avviene quando la Pubblica Amministrazione, per remunerare l'appaltatore dei lavori di realizzazione di un'opera pubblica, trasferisce ad esso diritti urbanistici o beni immobili al posto di contanti o crediti.

3. Le esperienze Italiane nei rapporti tra pubblico e privato per la realizzazione di opere pubbliche

In passato spesso si è utilizzato il sistema della "Concessione di sola realizzazione" per realizzare opere pubbliche, sfruttando l'apporto di finanziamenti privati.

In pratica tale meccanismo prevedeva che il concessionario anticipasse i costi dei lavori e delle forniture nel realizzare l'opera, per poi essere rimborsato dalla P.A., a secondo del tipo di accordo, nel breve o nel lungo periodo.

In realtà in tale tipo di operazione si ravvisano gli elementi del Project Financing solo ed esclusivamente nell'intervento di capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche, capitale che di fatto è solo ed esclusivamente Capitale di Credito e non Capitale di Rischio.

In maniera simile attraverso la "Concessione di realizzazione e gestione" sono state realizzate alcune delle grandi infrastrutture a rete soggette a tariffazione (ferrovie, reti autostradali, reti telefoniche).

Questo meccanismo prevedeva che la Pubblica Amministrazione concedesse ad una struttura privata la realizzazione e la susseguente gestione dell'opera, in modo da permettere a quest'ultima, attraverso la riscossione delle tariffe, l'ammortamento dei capitali investiti; " Una volta realizzato l'ammortamento del capitale di investimento le strutture ed i servizi venivano trasferiti agli Enti concedenti ".(Giordano, 1993)

In tale meccanismo sono facilmente individuabili gli aspetti del Project Financing:

1. utilizzazione del capitale privato e gestione dei servizi di tipo imprenditoriale;
2. sfruttamento delle infrastrutture e dei relativi servizi attraverso un regime di tariffazione;
3. i capitali di investimento privati diventano a tutti gli effetti capitali di rischio.

Sulla base di tali esperienze e sulla base di quelle estere, i principi ispiratori del Project Financing hanno trovato una loro concreta appli-

cazione in svariati settori, quali la produzione, distribuzione e gestione delle acque, le infrastrutture di trasporto e le estrazioni minerarie.

Negli ultimi anni si è focalizzata l'attenzione sulla tutela ambientale e culturale, così come è dimostrato da alcune interessanti leggi in materia⁷, nelle quali viene più volte promosso il ricorso a forme societarie miste (pubblico-privato) ed alla tariffazione dei servizi offerti per l'attivazione di forme gestionali più efficienti.

Per quanto attiene al settore dell'urbanistica, spesso nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata si è assistito alla pratica del Contratto Urbanistico, cioè alla realizzazione di opere pubbliche da parte di privati che come contropartita acquisivano la possibilità di realizzare interventi immobiliari molto redditizi.

Tale sistema si è rivelato non soddisfacente, in quanto facilmente sconfinabile nell'illegittimità e spesso a carattere del tutto occasionale.

L'intervento degli operatori urbani privati è stato definitivamente inserito nel quadro normativo italiano da leggi e decreti⁸ che hanno così introdotto, anche se non completamente, i caratteri essenziali di Project Financing nei meccanismi di pianificazione e riqualificazione urbana.

4. Gli strumenti normativi nel settore della riqualificazione e recupero urbano

Negli ultimi anni l'Amministrazione Pubblica Centrale ha prodotto una serie di strumenti nel settore della riqualificazione e recupero urbano in grado di fornire un solido supporto agli operatori pubblici e privati.

L'insieme degli strumenti normativi prodotti "(...) costituisce un completo compendio di istruzioni per la produzione dei piani, ad opera del pubblico, e per la loro promozione ad opera del privato. E' stato,

7) Legge 183/1989, norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo; Legge 305/1989, norme per la programmazione triennale per la tutela dell'ambiente; Legge 394/1991, Legge-Quadro sulle aree protette; Legge 4/1993, misure urgenti per il funzionamento dei musei statali.

8) L. 209/91 art. 18, L. 179/92 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica" art. 16, L. 493/93 "Disposizioni per l'acceleramento degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia" art. 11, DM 21/12/94 del Ministero LL.PP. "Programmi di riqualificazione urbana a valere sui finanziamenti di cui alla L.179/92 e successive modifiche ed integrazioni.

pertanto, ipotizzato un "sistema" che lasciando impregiudicate le prerogative dell'Amministrazione, offre ai privati uno spazio di proposta senza precedenti. (...) L'obiettivo è di portare all'interno dei programmi di intervento, che mantengono un forte connotato pubblico di indirizzo e di controllo, quanti più investimenti privati sia possibile, dando corpo ai piani e disinnescando la mina della speculazione". (Fontana, 1995)

I programmi integrati ex art. 16 L.179/92 esprimono, nonostante le modifiche procedurali che essi hanno subito con la dichiarazione di incostituzionalità dei commi 3,4,5,6,7, la volontà del legislatore di rendere utilizzabili strumenti di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, più flessibili e capaci di impegnare maggiormente le Regioni ed i Comuni nei processi decisionali di piano. Se a ciò si aggiunge la pluralità di funzioni, di soggetti attori e di risorse che concorrono alla definizione dei programmi integrati, ben si comprende l'importanza storica di tale strumento legislativo, che prevede il coinvolgimento dei privati e delle loro risorse nella formazione ed attuazione dei programmi.

I programmi di recupero urbano ex art. 11 L. 493/93, anche se rivolti specificatamente alla riqualificazione dei quartieri di edilizia pubblica ed all'azione antidegrado delle aree periferiche, ricalcano lo schema dei programmi integrati introducendo rispetto ad essi la grande novità che la partecipazione di risorse ed operatori privati in accordo con quelli pubblici è considerato un requisito obbligatorio. (Gasparrini, 1997)

Con il D.M. Ministero LL.PP. del 21/12/1994 vengono ripresi ed interpretati i programmi integrati definiti nell'art.16 L.179/92 e vengono definiti i Programmi di Riqualificazione Urbana, finalizzati alla realizzazione di interventi di particolare rilevanza e specificità individuati centralmente su proposta comunale.

In essi ancora una volta si riscontra l'obbligatorietà della coesistenza di risorse e soggetti pubblici e privati.

Il relativo bando approvato nel decreto consente l'accesso ai finanziamenti (art.3):

- ai comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti,
- ad altri comuni qualora la proposta di programma riguardi per una percentuale significativa aree industriali dismesse,
- ai comuni ricadenti in aree sovracomunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica,
- ai capoluoghi di Provincia.

Inoltre il bando definisce i tipi di interventi sia pubblici che privati ed in particolare (art.5):

- l'acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazione primaria e secondaria, ovvero a edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, etc.;
- la realizzazione, il completamento e l'adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- le opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano;
- il risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali;
- le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati e non;
- la ristrutturazione urbanistica.

Per quanto attiene le tipologie di finanziamento (artt. 8 e 9) quelle previste sono:

- totale copertura del finanziamento con contributo pubblico;
- fondi regionali di cui alle programmazioni regionali;
- altri fondi comunali, regionali, statali e comunitari;
- fondi derivanti dalla corresponsione di oneri concessori;
- assunzione diretta da parte del soggetto privato degli interventi pubblici che prevedano un corrispettivo di gestione da regolare mediante apposita convenzione;
- contributi in conto capitale attribuiti ai singoli proprietari riuniti in consorzio, o alle cooperative edilizie di cui siano soci o alle imprese di costruzioni, per interventi di risanamento delle parti comuni degli immobili privati, o per interventi di recupero degli stessi in regime di edilizia agevolata;
- fondi regionali di cui alle programmazioni quadriennali, attribuiti ai privati in attuazione degli artt. 6,12,16 della L.172/92 e dell'art. 9 della L.493/93.

Dagli elementi riportati, emerge chiaramente quanto i Programmi Integrati ed i Programmi di Riqualificazione Urbana rientrino nella logica e nella filosofia del Project Financing, e dello sforzo compiuto dal legislatore nell'invogliare i soggetti privati a contribuire "finanziariamente alla realizzazione di opere pubbliche in misura proporzionale ai benefici economici conseguiti, ma comunque secondo indicazioni e valutazioni di tipo sociale, economico, funzionale qualitativo e morfologico inerenti le strategie urbanistiche del comune". (Versino, 1997)

L'esecutivo interviene nuovamente in materia con il DM 29/11/1995, stabilendo che le disponibilità finanziarie di cui all'art. 1 del DM 21/12/1994 sono da destinarsi per il 70% ai comuni con oltre 300.000 abitanti, e per il rimanente 30% ai comuni con popolazione inferiore a questo limite.

Inoltre con la legge finanziaria L. 662 del 23/12/1996 i finanziamenti per l'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana, vengono innalzati a 588 miliardi di lire, e recentemente con il DM 28/04/1997 si è provveduto a finanziare l'avvio delle progettazioni, degli interventi di riqualificazione già approvati, per quei comuni che hanno già sottoscritto il protocollo d'intesa.

5. I piccoli Comuni ed i programmi di riqualificazione urbana : dati statistici e prospettive future

Entro i termini di presentazione dei progetti previsti dal DM del 29/11/95 sono pervenute all'Amministrazione duecentotto proposte da piccoli comuni e quarantasei dai comuni con oltre trecentomila abitanti o capoluoghi di Provincia.

Su tali progetti la Pubblica Amministrazione ha effettuato un controllo di regolarità di documentazioni e di adempimenti procedurali, giudicando idonei quarantacinque progetti per i grandi comuni e centododici progetti per i piccoli comuni, per un totale di centocinquantesette progetti presentati da ottantuno comuni.

Di questi ottantuno comuni quelli effettivamente finanziati sono risultati settantasei.

In particolare degli ottantuno comuni risultati idonei, ventotto sono piccoli comuni, sette sono comuni con popolazione oltre i trecentomila abitanti, trentanove sono comuni capoluoghi di provincia e tre sono comuni a ridosso di grosse aree metropolitane.

In generale, come risulta dai dati raccolti dal CER ed elaborati e divulgati dal Centro Elaborazione Dati del Ministero LL.PP., si è riscontrato che i programmi ammessi a finanziamento hanno ottenuto un apporto di risorse pubbliche nettamente minore ai contributi richiesti (vedi tab.1).

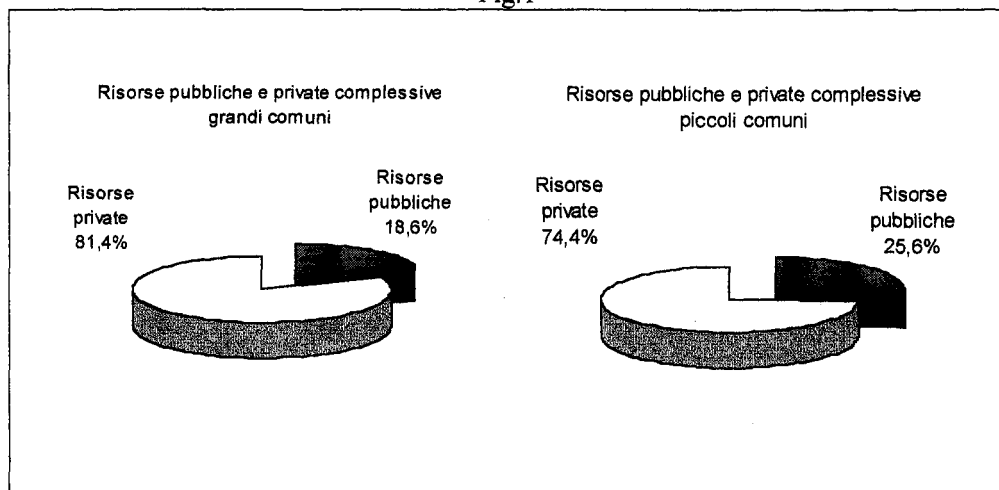
Conseguentemente i comuni hanno dovuto modificare e riorganizzare i progetti in modo da rendere gli stessi realizzabili in funzione delle reali risorse disponibili.

Tabella 1

<i>Regione</i>	<i>Costo totale programma (£.Mld)</i>	<i>Finanziamento richiesto (£.Mld)</i>	<i>Finanziamento concesso (£.Mld)</i>
PIEMONTE	4132,69	221,59	139,13
LOMBARDIA	1470,18	55,93	37,06
VENETO	351,37	34,69	15,40
FRIULI V.G.	221,06	33,79	7,60
LIGURIA	1117,23	134,74	90,76
EMILIA ROMAGNA	1235,35	183,40	70,22
TOSCANA	452,31	128,68	76,56
UMBRIA	30,66	9,03	6,85
MARCHE	92,86	9,40	4,57
LAZIO	643,32	95,98	91,68
ABRUZZO	17,08	0,82	0,35
MOLISE	16,12	10,03	1,98
CAMPANIA	6,50	1,50	0,63
BASILICATA	102,76	12,00	3,27
PUGLIA	611,21	20,56	9,15
CALABRIA	21,03	5,29	1,23
SICILIA	427,15	63,39	27,58
SARDEGNA	41,89	11,80	2,65
TOTALE NAZIONALE	10.990,77	1.032,59	586,67

Fonte: "I Programmi di Riqualificazione Urbana", Ministero LL.PP. , Edizioni INU, 1997.

Fig. 1



Fonte: "I Programmi di Riqualificazione Urbana", Ministero LL.PP. , Edizioni INU, 1997.

La maggior parte dei comuni ha terminato quest'operazione nel luglio 1997, ed è risultato che molti di questi hanno integrato le quote mancanti con ulteriori fondi privati, comunali, regionali ed europei⁹

In generale dai suddetti dati emerge chiaramente che i programmi di dimensioni medie e piccole riescono a mantenere le dimensioni finanziarie originarie grazie alle integrazioni di cui sopra, dimostrando sicuramente una maggiore concretezza ed efficienza in termini di tempi e di realizzabilità. (Versino, 1997)

L'esperienza acquisita con i PRU sicuramente rappresenta il primo passo concreto orientato ad uno sfruttamento "razionale e sociale" dei beni territoriali ed urbanistici, ma, in quanto substrato di un nuovo modo di concepire i rapporti tra soggetti pubblici e privati nella gestione e riqualificazione del territorio, ha messo in evidenza i limiti dello strumento utilizzato e dei soggetti utilizzatori.

Le aspettative dello sviluppo di nuove forme di imprenditorialità con effetti benefici sia economici che di sviluppo, sono state in gran parte disattese, infatti i "soggetti privati che hanno partecipato sono stati generalmente (...) i proprietari delle aree (con legittimi obiettivi di valorizzazione immobiliare) uniti ad imprese (con legittimi obiettivi di acquisizione di commesse), unite da accordi o forme associativo di tipo usuale". (Pasanisi, 1997)

Globalmente si potrebbe affermare che sono mancati i "Soggetti Promotori" e le relative "Società di Progetto" (cfr. § 2) capaci di dare alle singole iniziative quell'ampio respiro imprenditoriale in grado di assicurarne l'effettiva attuazione.

L'esperimento dei PRU e la relativa acquisizione del dato che sono proprio i comuni minori quelli in cui più facilmente è possibile rispettare le programmazioni e le realizzazioni dei progetti di piano, impongono l'individuazione di ambiti di intervento di dimensioni contenute, quali i piccoli centri storici, in cui possono attivarsi ulteriori economie spesso presenti in maniera latente ed allo stato potenziale.

In quest'ottica le potenzialità maggiori vengono espresse da quei comuni dotati di risorse culturali a cui affiancare lo sviluppo di un'offerta turistica basato fortemente sulle risorse endogene.

9) Complessivamente, per tutti i programmi attivati, l'impegno finanziario è risultato di circa 12.200 miliardi per i privati e di circa 3440 miliardi per la Pubblica Amministrazione (fig.1).

"Offerta che, in virtù della grande dinamica della domanda di beni culturali, manifestata sia dai ceti più colti che da quelli meno colti, deve necessariamente essere pianificata a livello generale dalla Pubblica Amministrazione in collaborazione con soggetti privati o misti gestori di risorse culturali, e con soggetti privati gestori di risorse turistiche". (Rostirolla, 1997)

6. La programmazione quadriennale della Regione Campania: i finanziamenti per lo sviluppo del turismo culturale nei piccoli centri

Il 28/9/95 la Commissione delle Comunità Europee ha approvato il Programma Operativo Plurifondo (POP) per il quadriennio 1995-1999 della Regione Campania.

Il POP è risultato conforme al Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994-1999 ed attuabile nel rispetto delle politiche comunitarie¹⁰ con particolare attenzione alle regole di aggiudicazione di appalti pubblici, di tutela ambientale, e di libera concorrenza.

Tra i vari assi prioritari di intervento individuati dall'Amministrazione Regionale grande interesse suscitano quelli relativi al settore del turismo ed a quello delle comunicazioni che promuovono la presentazione di progetti da finanziare con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

A riguardo al paragrafo 2 del Bollettino Ufficiale Regione Campania n° 61/bis del 27/12/1995 si legge: "(...) L'azione dei Sottoprogrammi cofinanziati FESR sarà rivolta, per quanto concerne le Comunicazioni al superamento delle carenze della rete viaria soprattutto per eliminare l'isolamento delle zone interne, (...)", ed ancora "(...) Per il comparto turistico, il FESR cofinanzierà interventi volti alla valorizzazione del patrimonio archeologico, artistico ed architettonico, oltre ad incentivare la costruzione di nuove strutture ricettive, l'ammodernamento e la ristrutturazione di quelle esistenti, compresi gli impianti complementari.(...) In linea generale e di principio la Regione Campania prevede che (...) anche per gli investimenti di tipo infrastrutturale, ove sussistano le condizioni giuridiche in tal senso, la quota degli investimenti medesimi posta a carico delle risorse nazionali

10 ex art.7 Regolamento CEE n° 2081/93

possa essere coperta da capitale privato (Project Financing)."

In particolare per la Campania il QCS ha stanziato risorse FESR per 890 milioni di ECU (al cambio attuale circa 1870 miliardi di lire) di cui 768,8 milioni di ECU (circa 1614 miliardi di lire) per i POP.

Di questi 1614 mld. , 270 mld. sono stati stanziati per l'asse prioritario "Turismo", 353 mld. per l'asse prioritario "Comunicazioni" e 180 mld. per l'asse prioritario "Industria, Artigianato e Risorse".

Relativamente al sostegno al turismo il programma prevede interventi per un costo totale di 369,9 milioni di ECU così ripartiti:

- Spesa Pubblica	257,2	mln. ECU
- Finanziamenti Privati	112,7	mln. ECU
- Cofinanziamento FESR	128,6	mln. ECU

I suddetti interventi sono volti a prolungare la stagione turistica mediante il sostegno di nuove iniziative finalizzate a favorire il flusso turistico specialmente nelle zone interne della regione ed a incentivare l'azione di restauro, recupero e valorizzazione di monumenti, zone archeologiche, beni culturali e di musei.

Come sottoprogramma la Regione prevede interventi volti a valorizzare le risorse di interesse turistico ed il recupero di beni di interesse storico-artistico ed archeologico per un costo totale di 160,2 milioni di ECU così ripartiti:

- Spesa pubblica	80,1	mln. ECU
- Cofinanziamento FESR	80,1	mln. ECU

Da quanto sopra risulta evidente che la Regione Campania vuole dare ai suddetti finanziamenti un forte indirizzo verso i piccoli centri storici dell'interno, per attivare quelle economie potenziali di cui al paragrafo precedente, in un'ottica di Project Financing.

7. Torrecuso: un paese con una forte vocazione imprenditoriale

Sulla base delle indicazioni programmatiche che la Pubblica Amministrazione ha cercato di dare negli ultimi anni in materia di recupero e riqualificazione urbana, molto interesse si è destato, specialmente nel settore dell'imprenditoria, per i piccoli centri del Sannio Beneventano.

Il 15/9/97 la Provincia di Benevento alla presenza dei rappresen-

tanti della Comunità Europea ha presentato, in accordo a quanto pianificato dalla Regione Campania per i cofinanziamenti FESR, un programma volto a rilanciare il turismo ed in particolar modo finalizzato alla riqualificare e a preservare le attività artigianali indigene dei piccoli centri della provincia sannita, dimostrando così di aver recepito l'interesse di cui sopra.

Si vuole ora prospettare come, tra i comuni sanniti, il comune di Torrecuso potrebbe essere oggetto di un intervento pubblico-privato di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione delle economie endogene, intervento basato sullo sfruttamento di peculiarità che il comune torrecusano ha manifestato nel corso degli anni.

Prima di entrare nel merito delle proposte, per una più chiara comprensione, è necessario inquadrare in breve le condizioni storiche ed i relativi assetti economici del territorio Sannita.

Il territorio in questione è prevalentemente montano, e le comunità insediatesi nel corso dei secoli hanno basato sulle attività rurali il proprio sviluppo. La scarsa accessibilità dei luoghi e la relativa difficoltà degli scambi ha portato alla formazione di una serie di centri urbani, la maggior parte dei quali aggregati intorno a fortificazioni medioevali, nei quali il rapporto tra popolazione urbana e rurale si è assestato e consolidato nel tempo creando così un ciclo di produttività e consumo chiuso su se stesso.

Nel momento in cui l'Italia si è evoluta verso un'economia industriale, l'equilibrio economico dei piccoli centri sanniti è venuto meno facendo perdere agli stessi quella "autosufficienza" raggiunta nei secoli, con la conseguenza che gran parte di essi non è riuscita ad integrarsi nella struttura economica della Nazione. "Errate ed affrettate politiche di trasformazione produttiva hanno esaurito, (...) quei potenziali energetici che garantivano lo sviluppo delle comunità indigene". (Coletta, 1968)

Quanto sopra ha determinato un fortissimo flusso migratorio che ha avuto come conseguenza il quasi totale blocco delle economie locali per l'allontanamento della forza lavoro, il tutto aggravato dai programmi di industrializzazione praticati dalla Cassa per il Mezzogiorno negli anni '50, che hanno escluso la provincia di Benevento dalle zone di intervento.

Il comune di Torrecuso è risultato tutt'altro che immune al decremento della popolazione, così come riscontrabile nei dati dei censimenti ISTAT, ma a differenza di altri piccoli centri limitrofi la contrazione

della popolazione attiva si è arrestata agli inizi degli anni '70, invertendosi negli anni a seguire.

Una delle principali cause di questo fenomeno in controtendenza può essere individuata nello sviluppo di tipo imprenditoriale che ha subito l'attività vinicola, già storicamente legata all'economia paesana. In particolare negli anni '80 vi è stata una stretta collaborazione tra imprenditori locali e la Facoltà di Agraria dell'Università di Napoli, che ha portato alla caratterizzazione dell'area Torrecusana come area privilegiata di prodotti vinicoli di pregio, con riconoscimento dei marchi D.O.C. e D.O.C.G. per alcuni tipi di vino prodotti e con relativa immissione degli stessi sul mercato nazionale ed internazionale.¹¹

Non meraviglia, di conseguenza, la reazione positiva che hanno avuto le 558 aziende produttrici di uve pregiate di Torrecuso quando la competente Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici ha vincolato in maniera molto restrittiva il territorio comunale ed in special modo le aree dedicate alle coltivazioni vinicole.

Ben si comprende perciò quale ruolo fondamentale possa svolgere la suddetta attività in un possibile rilancio turistico, culturale e architettonico di Torrecuso.

Per la formulazione di una proposta di intervento sul centro storico di Torrecuso si ritiene utile definire "Stato 0" la situazione attuale del paese (fig.2) e "Stato 1" la potenziale situazione futura. (fig.3)

STATO 0

Il paese si presenta come un borgo medioevale situato a 420 m. s.l.m. su di una sporgenza rocciosa tra la valle Vitulanese e quella Telesina in prossimità del fiume Calore.

Il borgo originario risulta cinto da mura, di impianto ovoidale intorno ad una rocca probabilmente di origine longobarda, dalla quale si dipartono una serie di camminamenti ad asse elicoidale molto stretti che, in virtù delle dimensioni trasversali ridotte, hanno preservato la parte più antica del paese dal traffico veicolare, relegando quest'ultimo a zone tangenti.

Della rocca originaria attualmente si può osservare ben poco (bastioni e fondazioni) in quanto la stessa fu trasformata in residenza marchesale dall'architetto Gaetano Barba di scuola vanvitelliana. Il sud-

11) Da i dati ISTAT sul censimento generale dell'agricoltura (Tavv. Da 4.10 a 4.15) si evince chiaramente come i paesi di Solopaca, Torrecuso e Guardia Sanframondi coprano da soli circa l'84% della produzione di uve D.O.C. e D.O.C.G della provincia sannita.

detto edificio, anche se in parte danneggiato da superfetazioni posticcie e di nessun rilievo architettonico e da adeguamenti funzionali alle più svariate esigenze manifestatesi negli anni, può essere recuperato come fulcro del borgo, affacciandosi su tre piazze, una delle quali (p.zza A. Mellusi) fu ricavata dal riempimento dell'antico fossato.

Un aspetto da segnalare, decisamente molto interessante, è che nella zona antica del borgo a tutt'oggi non esiste una rete idrica ed un relativo impianto fognante. Ciò ha determinato l'abbandono e l'arresto dello sviluppo del borgo che in tal modo si è autopreservato dalle contaminazioni che spesso in maniera devastante hanno segnato la storia architettonica ed urbanistica di altre parti del paese e di gran parte dei paesi limitrofi.

STATO 1

L'intervento potrebbe interessare il restauro architettonico del palazzo marchesale per destinare lo stesso in parte agli uffici comunali, in parte a museo, suddiviso in zona archeologica¹² e pinacoteca, ed in parte a biblioteca comunale.

Si ipotizza inoltre la realizzazione di un centro espositivo e fieristico permanente, posto sotto la piazza A. Mellusi, laddove è stato colmato il fossato originale della rocca, avente funzioni di tipo promozionale per le produzioni artigianali ed in particolare per i vini. Infatti si potrebbero realizzare, all'interno di questo centro, un'enoteca ed una mostra stabile delle diverse produzioni di vini con una sezione museale che racconti la storia delle operazioni e manifestazioni messe in essere per il riconoscimento delle Denominazioni di Origine Controllate e Garantite. (Zotti, 1995)

Per quanto attiene la zona disabitata del borgo medioevale, si potrebbero riattare gli edifici in essa presenti, sfruttando gli stessi sia per ubicare botteghe artigiane di esposizione e vendita (locali a livello strada o seminterrati), sia per alloggiare strutture turistiche di vario genere.

Risulta chiaro che un'operazione di questo tipo comporterebbe automaticamente il riassetto del verde pubblico e degli arredi urbani oltre che la creazione di aree di parcheggio sufficienti a soddisfare le esigenze previste.

Un esperimento simile praticato, alcuni anni or sono, nel comune di San Lorenzello (BN), anche se in scala minore, ha dato ottimi risultati

12) Il comprensorio territoriale di Torrecuso è noto per la notevole quantità di reperti archeologici in esso rinvenuti. (Coletta, 1968).

in termini di ritorni economici per il territorio e di riattivazione della produzione artigianale locale.

La formulazione di una proposta di intervento di riqualificazione di un centro storico necessita *a priori* l'interrogativo su quali obiettivi perseguire, come devono essere perseguiti e quali tra i possibili risultati ottenibili possono essere ritenuti validi. Poiché la prospettiva che si vuole ipotizzare per Torrecuso è quella di un intervento congiunto pubblico-privato per il rilancio del turismo culturale di zona, in accordo con la volontà espressa dalla Regione Campania e dalla Provincia di Benevento, si individuano nell'analisi finanziaria e nell'analisi finanziaria sociale gli strumenti base per operare la valutazione di piano specialmente nell'ottica di Project Financing di cui sopra.

E' evidente che le capacità imprenditoriali dimostrate sul campo dalle aziende vinicole Torrecusane potrebbero essere sfruttate sia per attivare il progetto proposto, sia come trampolino di lancio per ulteriori attività a carattere turistico ed artigianale.

Di seguito si riporta uno schema propositivo che interrelazona i potenziali soggetti, gli strumenti da questi utilizzabili e gli obiettivi da ciascuno di essi perseguibili per la realizzazione dell'intervento nel comune di Torrecuso.

SOGGETTI POTENZIALI	OBIETTIVI	STRUMENTI
Enti e Istituzioni Pubbliche	Sviluppo sociale, Riqualificazione Urbana, Recupero di beni architettonici, Sviluppo economico.	Accordi con la società di progetto e di controllo della stessa
Proprietari Immobiliari	Rivalutazione degli immobili Rivalutazione del capitale di rischio	Formazione della Società di Progetto e compartecipazione ai capitali di rischio* Sfruttamento dei finanziamenti della Regione Campania e della CEE. * (Project Financing)
Imprenditori Locali (Cantine Sociali del Taburno)	Ritorno pubblicitario per i prodotti Rivalutazione del capitale di rischio	
Imprese di costruzione	Appalti dei lavori, Forniture, Manutenzioni	
Operatori Turistici	Gestione su larga e media scala delle attività turistiche.	
Banche Locali (Banca di Foglianise, già finanziatrice delle Cantine Sociali del Taburno)	Rivalutazione dei capitali Incremento delle attività imprenditoriali	

* Riferite a tutti i soggetti in tabella ad esclusione di Enti ed Istituzioni Pubbliche



Fig. 2 - Torrecuso (BN) "Stat 0"

(Fonte: Zotti A. (1995) *Il sub-comprensorio orientale del Taburno*, tesi di laurea in Urbanistica svolta presso la Facoltà di Architettura dell'Università "Federico II" di Napoli, relatore Prof. M. Coletta)

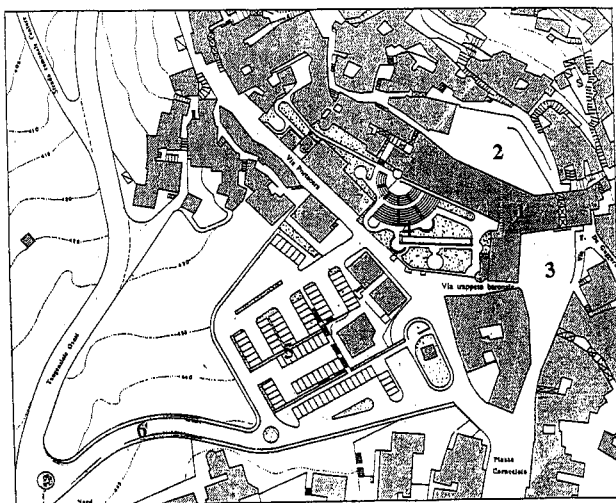


Fig. 3 - Torrecuso (BN) "Stat 1"

(Fonte: Zotti A. (1995) *Il sub-comprensorio orientale del Taburno*, tesi di laurea in Urbanistica svolta presso la Facoltà di Architettura dell'Università "Federico II" di Napoli, relatore Prof. M. Coletta)

Ci si rende perfettamente conto che, nonostante il dinamismo più volte dimostrato dalle imprese locali nell'affrontare la gestione delle attività economiche di tipo vinicole, possa insorgere una certa resistenza da parte dei soggetti privati ad affrontare una siffatta politica di sviluppo.

Il problema principale consiste, allora, nella creazione di società miste pubblico-privato in grado di garantire effettivamente la convenienza dell'investimento per entrambi gli operatori, ovvero una efficace ed efficiente gestione dell'implementazione dell'operazione stessa.

Particolarmente problematica, in un ambiente ancora fortemente radicato alle proprie tradizioni, può risultare la individuazione degli specifici ruoli dei singoli operatori all'interno delle società miste.

Occorre quindi innescare un processo valutativo, in cui la comunicazione e la partecipazione figurino come precondizioni nelle fasi decisionali, che possa effettivamente consentire a Torrecuso di sviluppare tutte le potenzialità economiche in esso presenti.

Bibliografia

Realfonzo A. (1997), *Manoscritto*, Maggio.

Rostirolla P., *Manoscritto*.

Giordano F. (1993), *Il Project Financing per le opere pubbliche in Italia*, Progetto Ecosfera spa, Sapere 2000, Roma.

Fontana G. (1995), Gli strumenti innovativi nella politica del CER, Aa. Vv., *Resoconto di un'esperienza. La selezione dei programmi dell'art. 18, L. 203/91*, Segretario generale del CER Roma.

Gasparrini C. (1997), Evoluzione normativa dei programmi complessi, *I programmi di Riqualificazione Urbana*, Ministero LL.PP., edizioni INU, Roma.

Versino D. (1997), L'itinerario attuativo, *I programmi di Riqualificazione Urbana*, Ministero LL.PP., edizioni INU, Roma.

Pasanisi S. (1997), I rapporti pubblico-privati, *I programmi di Riqualificazione Urbana*, Ministero LL.PP., edizioni INU, Roma.

Bollettino Ufficiale Regione Campania n° 61/bis del 27/12/95.

Rostirolla P. (1997), Intervento al Convegno *Tutela Cosciente ed Umanizzazione; L'uomo ed i monumenti, una politica per la vita*, Napoli, Settembre.

Coletta M. (1968), *Il Sannio Beneventano*, a cura dell'Istituto di Urbanistica, Facoltà di Architettura di Napoli.

Zotti A. (1995), *Il sub-comprensorio orientale del Taburno*, tesi di laurea in Urbanistica svolta presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli, relatore Prof. M. Coletta.