



REGIONE DELL'UMBRIA

IL RECUPERO
IN VENTI ANNI DI EDILIZIA
RESIDENZIALE PUBBLICA
IN UMBRIA

a cura di
Silvia Bosi



INU SEZIONE UMBRIA

con interventi di: Paolo Avarello • Alessandro Bracchini • Gaetano Fontana • Giancarlo Storto • Luciano Tortoioli • Diego Zurli

IL RECUPERO EDILIZIO E LA LEGGE 457 IN UMBRIA

INTRODUZIONE

1

Il piano decennale per la casa concepito nell'ambito della legge 5 agosto 1978 n. 457, si fonda su una procedura articolata in una fase programmatoria, che si concretizza nella formazione di programmi quadriennali, ed in una fase attuativa, messa in opera tramite progetti biennali di intervento.

La programmazione di medio lungo periodo consente una previsione delle risorse finanziarie e la definizione degli strumenti urbanistici attuativi necessari a localizzare i finanziamenti, in relazione alle reali esigenze ed alla concreta fattibilità degli interventi. I progetti biennali hanno finalità più direttamente operative e tendono a dare attuazione ai programmi quadriennali, correggendone le eventuali incongruenze o incompatibilità.

2

In Umbria il Piano Decennale è stato attuato tramite la definizione di due programmi quadriennali, 1980-83 e 1982-85, e di cinque progetti biennali, con risultati di un certo rilievo se è vero che «dalle statistiche pubblicate dal C.E.R. risulta essere una delle regioni che spende più rapidamente i fondi per l'edilizia residenziale e che, con le risorse che le vengono assegnate, riesce a realizzare un numero di alloggi maggiore rispetto a quello previsto dal C.E.R.»

3

Nel contesto della politica residenziale, l'attenzione alle tematiche del recupero è stata per la Regione Umbria una priorità sin dai primi progetti biennali, ove le risorse stanziare per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente sono state sempre ampiamente al di sopra della soglia minima del 15% indicata dalla legge 457. Nel periodo del piano decennale per la casa, il recupero da parte della mano pubblica è stato concepito nell'ambito di una strategia «che dopo aver favorito la formazione di strumenti urbanistici comunali nei centri storici (mediante la Legge Regionale 45/78), ne finanziasse gli interventi purchè destinati alla residenza, evitando la polverizzazione e la dispersione delle risorse con conseguente perdita della loro efficacia.

4

Nel 1985 la Regione individua nel caso del quartiere Fabbri di Terni, in cui pubblico e privato intervengono congiuntamente in una consistente parte di città, «il bagaglio

di esperienze al quale attingere per ricercare nuove forme di intervento di recupero»
E' una chiara anticipazione della problematica dei programmi urbani complessi che farà la prima apparizione nell'ordinamento italiano con i Programmi Integrati (Legge 179/92) e che avrà una grande estensione negli anni '90, con l'introduzione dei Programmi di Recupero Urbano, i Programmi di Riqualificazione Urbana ed i Contratti di Quartiere.

5

La conclusione del Piano decennale per la casa segna, dunque, il passaggio verso una nuova politica del recupero edilizio fondata sulla programmazione per progetti, ove sono previsti «interventi riferiti ad ambiti di dimensione significativa a scala di quartiere, caratterizzati dalla compresenza di operatori pubblici e privati, di finanziamenti misti, di destinazioni d'uso diverse.»

INTRODUZIONE METODOLOGICA E DESCRIZIONE DELLA SCHEDA TIPO

L'impegno conseguente all'incarico ricevuto dalla Regione Umbria si è tradotto, in termini operativi, in una sistematica raccolta di dati sull'edilizia residenziale pubblica, avendo come riferimento i protagonisti di questo settore: gli Istituti Autonomi Case Popolari ed i Comuni per l'Edilizia Sovvenzionata, le Imprese, le Cooperative, i Privati e gli stessi Istituti e Comuni per l'Edilizia Agevolata-Convenzionata.

L'impostazione metodologica applicata alla ricerca si è posta alcuni obiettivi che vanno comunque oltre la riflessione sui dati quantitativi.

In primo luogo tentare di sviluppare e migliorare le capacità operative e tecniche dei soggetti interessati, valutare la differenza tra ciò che si è programmato e ciò che è accaduto dalla emanazione della L. 457/'78 ad oggi; ed infine considerare se si è riusciti ad ottenere, con gli alloggi pubblici, la necessaria integrazione tra la qualità architettonica e funzionale del progetto e gli aspetti tecnico-economici della struttura imprenditoriale.

Diventa tanto più importante questo obiettivo se si tiene conto che, in questi ultimi 20 anni, la generalizzazione della selezione progettuale e le successive modalità di appalto hanno penalizzato la qualità architettonica confinandola nel campo del superfluo.

Per poter offrire una immediata e corretta consultazione dei dati è stata prevista la suddivisione del lavoro in due sezioni: una relativa all'Edilizia Sovvenzionata, l'altra all'Edilizia Agevolata-Convenzionata.

Sono state conseguentemente predisposte due schede-tipo al fine di sintetizzare le componenti di carattere tecnico-economico e finanziarie di ogni intervento.

La scheda utilizzata per la rilevazione dei dati relativi all'Edilizia Sovvenzionata è stata organizzata per bienni, ottenendo un opportuno quadro cronologico di riferimento e la consistenza degli interventi con relative fonti economico-finanziarie.

La colonna finale della scheda riguarda la "efficacia" dell'intervento effettuato e consente così di stabilire se lo stesso ha contribuito al miglioramento dell'assetto qualitativo del contesto urbano.

In sintesi la scheda fornisce i dati relativi a:

- 1) Tipologia dell'intervento (Recupero Edilizio o Manutenzione Straordinaria)
- 2) Operatore (RE1 = IERP o IACP - RE2 = Comune)
- 3) Localizzazione dell'intervento
- 4) Alloggi recuperati
- 5) Superficie complessiva degli alloggi

- 6) Superficie complessiva non residenziale (suddivisa in direzionale - commerciale - artigianale - altro)
- 7) Costo del Programma(acquisto e recupero - solo recupero)
- 8) Finanziamento concesso(in milioni di lire)
- 9) Finanziamento integrativo(in milioni di lire)
- 10) Opera ultimata
- 11) Tempi di attuazione
- 12) Progettista
- 13) Impresa
- 14) Efficacia del recupero

Impostazione diversa è stata data alla scheda tipo per l'Edilizia Agevolata - Convenzionata che si articola come segue:

- 1) Tipologia dell'intervento (Rif. art. 31 L.457/78)
- 2) Operatore (Comune, IERP-IACP, Imprese, Cooperative, Privati, altro)
- 3) Inquadramento urbanistico (Centro storico - Centro urbano - zona B - Periferia - Centri storici minori)
- 4) Strumento urbanistico di riferimento
- 5) N. alloggi recuperati e relativa superficie
- 6) Superficie a destinazione diversa da quella residenziale
- 7) Costo complessivo del programma
- 8) Finanziamenti
- 9) Prezzo di convenzione (per la cessione di unità immobiliari)
- 10) Progettisti - Imprese
- 11) Efficacia del recupero

Un'analisi dei dati e la lettura di alcuni interventi effettuati sia dagli operatori pubblici che dai privati ha consentito anche di soffermarsi con maggiore attenzione sui contenuti di tali interventi per non perdere quei significati che hanno fatto compiere all'edilizia pubblica un evidente salto di qualità.

Risulta inoltre evidente, esaminando i dati quantitativi e quelli relativi alla localizzazione, come anche nella nostra Regione, l'Edilizia Residenziale Pubblica sia diventata un elemento fondamentale nel processo di formazione della struttura urbana.

Infine, la ricerca consente di verificare la diversità della caratterizzazione degli interventi relativi ai primi anni di applicazione della L.457/78, rispetto alle esperienze più recenti.

All'inizio, infatti, si è proceduto per programmi di emergenza, non legati ad una politica strategica della casa o ad un insieme di comportamenti coordinati, tesi a garantire localizzazioni idonee nel territorio dimensionamenti corretti degli interventi, opportune realizzazioni delle opere di urbanizzazione.

Soltanto dopo la metà degli anni '80, con l'introduzione di Programmi Integrati prima e di Recupero Urbano dopo, si è riusciti a correggere questa tendenza.

**LEGGE 457/78 - IL RECUPERO EDILIZIO
E L'EDILIZIA SOVVENZIONATA NELLA PROVINCIA DI PERUGIA**

1

Nella provincia di Perugia, dopo i primi due bienni di sostanziale «messa a regime» della legge 457/78, i finanziamenti erogati per il recupero del patrimonio edilizio pubblico a fini residenziali sono variati dagli 8 ai 17 mld.

2

Dal confronto tra i finanziamenti previsti e quelli effettivamente erogati, emerge una forte capacità di spesa. Tutti i finanziamenti previsti per l'edilizia sovvenzionata sono stati utilizzati.

3

Gli effetti ed i risultati variano da realtà a realtà: il comune di Foligno emerge tra tutti, per la capacità dimostrata nell'aver attratto risorse per il recupero del patrimonio edilizio pubblico; con gli oltre 10 mld investiti rappresenta, infatti, di gran lunga la realtà provinciale più pronta a cogliere le opportunità offerte dalla legge 457.

Di particolare rilievo, anche per gli effetti indotti che hanno avuto sulla qualità del tessuto del centro storico, sono gli interventi realizzati sul patrimonio di proprietà comunale (RE2), che ha investito immobili di notevole valore storico come Palazzo Vitelleschi, o edilizia minore del tessuto medievale come i Casalini di Via Santa Caterina.

4

Tra i Comuni di media grandezza della provincia consistenti risorse sono state recepite da realtà come Gubbio, Città di Castello e Spoleto. Gubbio ha raccolto circa 5 mld, prevalentemente investiti nel recupero del complesso monumentale di San Benedetto, Città di Castello e Spoleto oltre 3,5 mld.

Tra i Comuni più piccoli si segnalano i significativi finanziamenti ottenuti da realtà come Bevagna, circa 3 mld in gran parte utilizzati per il recupero del complesso del Cirone, Nocera (circa 3 mld), Montefalco e Trevi (2,7 mld), ma di straordinario rilievo appaiono le prestazioni di realtà minute come Bettona (3 mld), Montone (2,4 mld) e Gualdo Cattaneo (2,3 mld), le cui politiche di recupero del centro storico costituiscono un esempio significativo a livello regionale.

5

Si può affermare, in sintesi, che l'intervento pubblico diretto finalizzato al recupero del patrimonio edilizio esistente con le modalità proprie della legge 457, abbia avuto nella provincia di Perugia un effetto «a macchia di leopardo». Un consistente gruppo di comuni infatti, a prescindere dalla dimensione demografica, ha saputo cogliere le opportunità offerte dalla legge, innescando meccanismi virtuosi assai significativi per il recupero dei centri storici; altri hanno dato vita ad interventi episodici, anche di pregio, con effetti indotti assai limitati; altri ancora hanno completamente evaso tale possibilità.

7

Un filo comune, tuttavia, sembra legare gran parte degli interventi realizzati nella provincia di Perugia: la attenzione rivolta a complessi di notevole valore storico architettonico, come ex conventi, palazzi signorili o edifici con destinazione speciale. In rari casi l'interesse dei comuni si è soffermato sull'edilizia residenziale corrente, come è invece avvenuto nella provincia di Terni ed in particolare nel capoluogo. Il recupero dei casalinghi medievali di Via Santa Caterina a Foligno, delle case a schiera nel centro storico di Magione, o dell'isolato medievale del Cirone a Bevagna costituiscono delle eccezioni, in un panorama in cui l'intervento sul patrimonio di proprietà dei comuni ha riguardato spesso manufatti di grande pregio.

8

Una politica pubblica del recupero così fortemente connotata, presenta l'indubbio merito di restituire all'uso collettivo manufatti spesso di grande valore destinati altrimenti all'abbandono ed all'incuria, ma nel contempo il rischio di avere effetti indotti limitati sul recupero del patrimonio edilizio da parte dei privati.

Un tale approccio è probabilmente giustificabile con il generalizzato buono stato di conservazione dei centri storici del perugino, il cui grande valore ha favorito una

significativa attenzione verso le problematiche del recupero con risultati tangibili sin dalla fine degli anni'70, orientando così la politica dell'intervento pubblico verso il recupero degli "oggetti", piuttosto che verso la riqualificazione dei "tessuti", ritenuti sufficientemente conservati.

LEGGE 457/78 -IL RECUPERO EDILIZIO E L'EDILIZIA AGEVOLATA NELLA PROVINCIA DI PERUGIA

9

La definizione del quadro dei finanziamenti regionali per l'edilizia sovvenzionata risulta fattibile grazie alla presenza di un unico soggetto, lo IERP, che svolge una funzione di "sportello unico" in materia di erogazione di fondi.

Assai più complessa è la definizione del quadro dei finanziamenti per l'edilizia agevolata, che non facendo riferimento ad un'unica «cassa», si articola in molteplici canali difficilmente componibili.

10

L'andamento dei finanziamenti destinati al recupero edilizio nell'ambito dell'edilizia agevolata, rivela un andamento sinusoidale assai differente da quello riscontrato nell'edilizia sovvenzionata, tendenzialmente crescente (vedi tab. n. 3).

Nel primo biennio risultano previsti circa 4,7 mld di finanziamenti, che scendono a 670 milioni nel terzo biennio, salgono sino ad oltre 6,7 mld nel sesto, per calare di nuovo a 1,9 mld nel settimo.

Di andamento sostanzialmente decrescente è, invece, il numero di alloggi previsti, che dai 252 del primo biennio scende ai 94 del sesto ed ai 28 alloggi del settimo biennio.

Assai significativa è la tendenza fortemente crescente del contributo unitario ad alloggio, che dai 18,6 milioni del primo biennio è aumentata sino ai circa 70 milioni del sesto e settimo biennio.

11

La complessità di gestione dei fondi della edilizia agevolata e la difficoltà ad ottenere risultati tangibili emerge anche dai vari programmi biennali regionali.

Già nel programma quadriennale 1982/85 si denunciano le difficoltà del credito agevolato legato alla contingente crisi economica, ma anche “alle procedure stabilite dalla normativa nazionale che appesantiscono notevolmente le operazioni che consentono ai beneficiari dei mutui, alle banche ed alle regioni, allungando i tempi di attuazione degli interventi. La riforma del credito agevolato dovrà pertanto puntare anche allo snellimento delle procedure”.

12

Il V biennio segna una svolta nella erogazione dei finanziamenti per l'edilizia agevolata da parte della Regione Umbria; si verifica, in effetti, una “concentrazione” dei finanziamenti in poche realtà ed in pochi interventi significativi. Mentre in precedenza il finanziamento per ogni Comune variava dai 105 ai 190 milioni, nel V biennio i Comuni interessati hanno ricevuto mediamente 548 milioni, con punte di eccellenza nelle realtà di Foligno e Città delle Pieve. Notevole l'incremento del contributo unitario ad alloggio, che ha raggiunto i 57 milioni rispetto ai 30 milioni del precedente biennio.

Il V progetto biennale, in quanto conclusivo del Piano decennale per la casa, è anche occasione di bilanci e la Regione Umbria non manca di evidenziare le notevoli difficoltà insorte nel settore dell'edilizia agevolata: “nel campo del recupero si può rilevare che a fronte di un intervento pubblico che ha conseguito risultati lusinghieri sotto l'aspetto urbanistico-ambientale, dei costi di costruzione e che ha visto l'utilizzo del 100 per cento dei finanziamenti disponibili, notevoli difficoltà sono sorte per il recupero del patrimonio abitativo privato ove solo una parte degli interventi inizialmente finanziati sono giunti a conclusione”. In quest'ultimo settore la Regione rileva come risultati interessanti si sono raggiunti nelle realtà ove le Amministrazioni hanno adeguatamente supportato i privati richiedenti ed ove gli interventi erano inseriti all'interno di “progetti organici” di recupero di interi quartieri, coordinati dai Comuni.

13

E' palese come la Regione, sin dal V progetto biennale, dichiara una manifesta preferenza per una politica del recupero edilizio centrata sulla definizione di programmi complessi, in cui intervengano più soggetti con finanziamenti pubblici (tanto in sovvenzionata che in agevolata) e privati.

Un tale approccio ha una piena attuazione con il VI biennio, quando anche a livello centrale (Deliberazione CIPE) viene istituita la programmazione per progetti, con l'introduzione dei programmi integrati di recupero. Detti programmi si basano su una forte collaborazione tra soggetti pubblici e privati, che anche nel settore della politica

residenziale pubblica vengono ad avere una forte ed inedita funzione propositiva. Su tali presupposti emerge la necessità di improntare la programmazione regionale verso una maggiore sinergia tra Regione ed operatori, che si traduce “in un ribaltamento dell’approccio tradizionale che assegnava un ruolo meramente passivo agli operatori economici, affidando invece agli stessi un ruolo propositivo e di verifica della fattibilità degli interventi impegnandoli direttamente, sin dalla fase di costruzione del modello procedurale, al fine di valorizzare al massimo l’impegno organizzativo e professionale che è loro proprio”.

E’ una chiara anticipazione della progettazione per programmi complessi, e troverà una prima applicazione normativa a livello nazionale qualche anno dopo.

14

Nel IX progetto biennale la famiglia dei Programmi Complessi risulta fortemente arricchita ed accanto ai Programmi Integrati, si sono aggiunti i Programmi di recupero Urbano ed i Programmi di recupero delle parti comuni degli edifici, per i quali la Regione ha previsto delle forme di assegnazione per via concorsuale, sulla base di criteri di selezione facenti riferimento alla fattibilità tecnico-economica, alle caratteristiche economiche dell’intervento, alla qualità urbana del programma. I Programmi complessi più significativi sono in corso a Perugia, Città di Castello, Foligno e Gubbio, ma allo stato attuale non è possibile definire un bilancio di queste esperienze.

Appare con evidenza, tuttavia, come la Regione dia una assoluta priorità alla politica di riqualificazione urbana fondata sui programmi urbani complessi, tanto da emanare nell’aprile 1997 la legge n. 13 in cui viene regolamentata ed incentivata tutta la materia.

Trarre delle conclusioni sulla politica regionale in materia di sostegno al recupero dei privati nella Provincia di Perugia, è piuttosto complesso anche in ragione delle oggettive difficoltà che si presentano nella ricostruzione di un quadro attendibile su ciò che è stato effettivamente realizzato.

L’analisi dei vari documenti regionali fa emergere, comunque, una situazione “a luci ed ombre”.

In effetti mentre l’intervento pubblico diretto nel recupero del patrimonio edilizio presenta un bilancio senz’altro positivo, nel campo dell’edilizia agevolata la ferraginosità delle procedure e la complessità normativa hanno impedito il conseguimento di risultati altrettanto lusinghieri. E’ singolare notare che realtà come Perugia o Todi, che hanno manifestato un certa inerzia nell’ambito dell’edilizia sovvenzionata, sono risultate assai più dinamiche nel sostegno al recupero da parte dei privati, ma in generale a livello provinciale i risultati ottenuti non sembrano aver contribuito in maniera significativa al recupero del patrimonio edilizio esistente.

La Regione Umbria nei vari documenti programmatici, ha più volte espresso la necessità di una revisione del settore basata sullo snellimento delle procedure per l’accesso ai crediti agevolati e sulla semplificazione dell’apparato normativo che

regola la materia. L'indirizzo, fortemente sancito anche a livello statale, di una politica residenziale pubblica centrata sulla costruzione di programmi urbani complessi basati sulla cooperazione tra risorse pubbliche e private, rendono la riforma del settore dell'edilizia agevolata una priorità non più prorogabile.

IL RECUPERO EDILIZIO E LA LEGGE 457/78 NELLA PROVINCIA DI TERNI

Milvio Sabatini

I contenuti e gli esiti dell'operazione recupero non possono essere compresi fino in fondo senza tener conto di alcuni caratteri fondamentali relativi all'importante funzione svolta dall'edilizia sovvenzionata e agevolata in tale processo, :

1 - La questione abitativa a Terni nel settore dell'edilizia pubblica:

ha consentito lo sviluppo differenziato dei due quartieri storici più importanti, il Clai ed il Duomo;

2 - Il ruolo fondamentale dell'operazione pubblica:

ha rimosso situazioni di decennale inerzia dei proprietari di edifici nel centro storico, generando effetti induttivi su parti consistenti di città;

3 - L'effettiva integrazione sociale:

ha determinato un'equilibrata integrazione di funzioni: direzionali, culturali, ricreative, oltre naturalmente a quelle residenziali; il processo ha interessato anche edifici ad alto valore storico ed architettonico;

4 - La totalità delle azioni sinergiche adottate (legislative, programmatiche e tecnico-amministrative):

hanno garantito risultati qualitativi e quantitativi che in alcuni casi rappresentano veri e propri casi di studio.

Tutti questi elementi hanno rappresentato un costante riferimento per l'Amministrazione Comunale nelle proprie linee programmatiche.

La questione abitativa nel Comparto dell'edilizia Pubblica a Terni

Nel decennio 81-91, assunto come riferimento per le considerazioni che seguono, anche a Terni, si registra un saldo negativo della popolazione con una diminuzione percentuale pari al 3% .

Questo fatto poteva indurre ad azzerare anche il fabbisogno abitativo, ma l'analisi della domanda di alloggi e le stime sulle necessità reali, non si sono fermate all'esame dei semplici parametri statistici. Proprio nei primi anni 80, all'Ufficio Casa del Comune di Terni, si evidenziava un fabbisogno arretrato di alloggi che consentiva l'inserimento della città nell'elenco di quelle ad alta tensione abitativa.

Ai bisogni della fascia cosiddetta "povera" che alimentava in modo prioritario la domanda, si cominciavano ad aggiungere le nuove esigenze del ceto medio inferiore, che non trovava più le occasioni della casa nel libero mercato degli affitti, diventati improvvisamente proibitivi ed irreperibili.

Questo fenomeno, aldilà di alcune specificità conseguenti allo scenario economico che caratterizzava la città di Terni, rispondeva a motivazioni di carattere generale che erano proprie della maggior parte delle città italiane e che riguardavano:

- Una vistosa scissione dei nuclei familiari (oggi composti mediamente di 2,5 persone);

- Un invecchiamento progressivo della popolazione: la popolazione invecchia mentre diminuisce (da questo dato emergeva il problema degli anziani, soprattutto delle vedove);

- Una legittima aspettativa dei giovani che tendono sempre più a cercare una soluzione abitativa indipendente rispetto alla famiglia di origine;

- Un fenomeno spesso non considerato, riguardava le persone separate: i dati su Terni di coppie in separazione erano piuttosto significativi.

L'impatto sulla città degli eventi analizzati, è stato forte e di non facile ed immediata soluzione.

Fino a metà degli anni 80 i Piani di Zona hanno svolto un ruolo importante, all'interno delle aree PEEP come evidenziano i seguenti dati:

	RECUPERO	<u>n°alloggi realizzati</u>	46
		TOTALE ALLOGGI	2163
di cui:			
	EDILIZIA SOVVENZIONATA	n°alloggi realizzati	1500
	EDILIZIA AGEVOLATA	<u>n°alloggi realizzati</u>	663
		TOTALE ALLOGGI	2163
	EDILIZIA AGEVOLATA	n° alloggi in locazione	523
		<u>n° alloggi in proprietà</u>	140
		TOTALE ALLOGGI	663

Analizzando più da vicino la domanda di alloggi pubblici (edilizia sovvenzionata) e prendendo come riferimento i primi anni del 90 si hanno i seguenti risultati:

1990	domande presentate per assegnazione alloggio	800
1992	domande presentate per assegnazione alloggio	381
1994	domande presentate per assegnazione alloggio	380

Dalla struttura della domanda emerge un quadro che merita di essere rappresentato per comprendere l'entità di edilizia sovvenzionata sviluppata sulla città di Terni con opportuni inserimenti nella città storica.

L'esame delle documentazioni prodotte nella graduatoria dell'anno 90, ha consentito di esaminare analiticamente il reddito procapite dei partecipanti:

Il dato più evidente è che oltre il 50% delle domande proveniva dagli strati sociali economicamente più deboli ed investiva soggetti estremamente poveri.

Un ulteriore elemento, che emergeva dalla lettura della graduatoria per l'assegnazione alloggi, riguardava le persone sole: anziani, separati.

Questi soggetti, magari con la pensione minima, nella maggior parte dei casi, figuravano negli ultimi posti della graduatoria con possibilità limitatissime di poter essere utilmente inseriti tra quei nuclei assegnatari di alloggi.

Tale fenomeno è stato determinato da un discutibile meccanismo di calcolo, previsto dalla Legge, per la valutazione dei parametri di riferimento ai fini del punteggio.

Si è verificato conseguentemente che ad un più elevato bisogno, ha corrisposto una formale impossibilità di soddisfarlo.

Da rilevare che questa categoria ha rappresentato nelle varie graduatorie assunte come riferimento, circa il 25% delle richieste.

Per concludere questo breve capitolo riferito esclusivamente al fabbisogno espresso nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata), si può affermare che il numero di domande presentate in occasione dell'emanazione dei bandi biennali, si è attestato intorno a 500 e addirittura a 600 nel bando '96.

A questo dato, si debbono aggiungere le cosiddette emergenze abitative che di anno in anno si sono rigenerate per tutte quelle situazioni che sinteticamente sono state descritte.

Alla non trascurabile domanda di alloggi la città di Terni ha risposto con uno stock di nuove costruzioni e con un diffuso recupero del patrimonio esistente degradato.

Le situazioni specifiche del ternano, hanno stimolato una domanda di casa, solvibile in proporzioni sicuramente superiori rispetto ad altre realtà regionali; un processo che, come dimostrano i dati riassuntivi generali, ha investito molto il centro storico, dove negli ultimi anni si erano verificati i maggiori problemi di abitabilità.

Considerazioni Specifiche sulle Operazioni di Edilizia Pubblica nel Centro Storico.

Le note che seguono mirano a collocare il settore dell'edilizia residenziale pubblica all'interno dei due principali quartieri storici della città, sia per l'aspetto quantitativo sia per le caratteristiche strutturali fortemente differenziate tra il Quartiere Clai ed il Quartiere Duomo.

L'analisi che si intende svolgere pertanto, porrà l'attenzione sulle tendenze registrate sin dai primi anni '80 e sulle evoluzioni che si sono sviluppate conseguentemente ai vari bienni regionali ed ai rispettivi finanziamenti.

Come detto innanzi, l'Amministrazione Comunale nei primi anni '80 ha impostato la propria azione programmatica sul recupero del centro storico, individuando nel Quartiere Clai e nell'ex Rione Fabri il più forte disagio e malessere abitativo rispetto al resto del centro storico.

L'incidenza del degrado fisico delle abitazioni aveva raggiunto punte elevatissime, tali comunque da provocare il fenomeno dell'abbandono.

Il processo di recupero del centro storico di Terni ha preso proprio l'avvio da un finanziamento regionale deliberato nel progetto biennale '84-'85 dalla Legge 457/78 relativo al **Piano di Recupero dell'ex Rione Fabri.**

L'ottenimento del finanziamento era comunque subordinato alla formazione di un Programma di Intervento da parte dell'Amministrazione, che fosse in grado di garantire l'effettiva concretizzazione degli interventi, sia di carattere edilizio che infrastrutturale.

L'Amministrazione Comunale si è organizzata tempestivamente in tal senso, dotandosi attraverso il Programma di Intervento di una metodologia complessa finalizzata a costruire le condizioni per un efficiente grado di integrazione di funzioni e di risorse.

A questa metodologia sperimentale per quegli anni, si è venuta ad affiancare una **intensa attività di ascolto/comunicazione e partecipazione dei cittadini** alle scelte degli obiettivi ed alle soluzioni progettuali per l'intero quartiere.

Questa fase di continuo e costante rapporto cittadino/Amministrazione Comunale è stata tra l'altro finalizzata con l'apertura dello **"sportello recupero"** localizzato proprio all'interno del quartiere.

Questo ufficio, gestito unitariamente dall'Amministrazione Comunale, dalla Regione e dal Consorzio delle Imprese Artigianali Edili, ha reso più incisiva e diffusa l'azione di sostegno per quei soggetti interessati all'operazione recupero, assolvendo in modo sempre più puntuale ed articolato ad una serie di funzioni, riguardanti la raccolta, la gestione e la fornitura al pubblico di informazioni tecnico-economiche e finanziarie estese all'intero centro storico.

La situazione registrata in quel momento proprio attraverso il Programma Integrato di Intervento, mostrava una forte domanda abitativa per i ceti più deboli e prefigurava un riequilibrio nelle forme di utilizzo del patrimonio abitativo esistente in modo da estendere la possibilità di accesso all'offerta residenziale.

La consistenza volumetrica relativa all'ex Rione Fabri è stata stimata pari a

Consistenza volumetrica mc.255.290

sedime corrispondente a 21.720 mq.

L'articolazione degli interventi di recupero previste nel Programma Integrato di Intervento si avvaleva di un finanziamento regionale così costituito:

FINANZIAMENTO SOVVENZIONATA

L.2.460.000.000

FINANZIAMENTO AGEVOLATA

L.1.900.000.000

L'intera operazione, ha consentito di ottenere i seguenti risultati:

L'edilizia agevolata è stata attuata attraverso la previsione di un P.E.E.P. nella parte più discontinua del tessuto urbano che ha consentito la realizzazione di 21 appartamenti di nuova costruzione, previa demolizione di un solo edificio di scarso valore storico-tipologico. Il Consorzio di Imprese Edili Artigiane ha attuato un solo intervento di recupero in edilizia agevolata-convenzionata per 6 alloggi.

Meno consistente la quota di assunzione del mutuo agevolato da parte dei privati proprietari di immobili nel quartiere (10 unità), scoraggiati a volte dall'iter estremamente laborioso e complesso per arrivare alla stipula dell'atto di mutuo.

Si può comunque concludere che l'edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata e agevolata-convenzionata) ha determinato un recupero pari al 28% del totale degli alloggi presenti nel quartiere (194 alloggi).

Non meno consistente la quota di edilizia pubblica presente nel quartiere Clai, dove le scelte progettuali sono state orientate su radicali ristrutturazioni urbanistiche ed edilizie all'interno di Programmi Integrati di Intervento, suggerite essenzialmente dalle caratteristiche fisiche delle preesistenze, oltre che dalla collocazione marginale rispetto al centro storico.

La discontinuità ed il "diradamento" del tessuto edificato, sommati al degrado edilizio e sociale, hanno suggerito l'ipotesi di una ritessitura della maglia esistente, tesa a ricostruire una continuità urbana, arricchita dalla presenza di attività e nuove destinazioni d'uso.

L'elaborazione del Programma di Intervento di Recupero è addirittura precedente all'emanazione dei nuovi criteri regionali per la redazione dei Programmi Urbani Complessi.

La coincidenza di impostazione derivava da un costante raccordo con le strutture regionali e da una obiettiva analisi delle esigenze di intervento in una realtà complessa che ha fatto assumere al Programma un carattere di emblematicità.

Le caratteristiche del quartiere Clai, l'inerzia sino ad allora riscontrata da parte dei proprietari, ha suggerito all'Amministrazione Comunale l'adozione di un P.E.E.P. nei cinque comparti di ristrutturazione urbanistica .

L'edilizia pubblica realizzata al Clai si attesta intorno al 12% del volume complessivo del quartiere pari a 373.520 mc. Rappresenta però il 50% dell'attività edilizia complessiva degli anni '80 e dei primi anni '90, ed ha soddisfatto, o quanto meno ha avuto il modo di attenuare l'acuto problema legato alla domanda di alloggi pubblici, investendo anche sul centro storico.

Il completamento dell'intervento di recupero del quartiere Clai (rifacimento reti stradali, servizi culturali, edilizia residenziale e direzionale) avveniva con l'attuazione di un Programma di Recupero Urbano approvato in via definitiva nel 1998 ed in corso di realizzazione, concludendo così un ciclo di recupero di un quartiere storico attraverso una positiva integrazione di iniziative pubbliche e private.

La Regione, sul settore dell'agevolata, così come evidenziano le tabelle specifiche, ha erogato nei vari bienni, nell'intero centro storico, un finanziamento di circa nove miliardi di lire, consentendo di immettere nel mercato edilizio circa 200 alloggi a prezzi convenzionati, sviluppando così un investimento totale di oltre ventisei miliardi.

Questi dati complessivi possono essere ripartiti tra i due quartieri più importanti in una percentuale pari a circa il 50%.

Il quartiere Duomo infatti, costituisce la terza area di intervento unitario, con caratteristiche diverse rispetto al Clai, sia per il profilo urbanistico che per quello funzionale e gestionale.

Anche per questo quartiere, è stato approntato un Programma di Recupero Urbano che ha recepito ed approfondito la strategia complessiva adottata per le precedenti esperienze.

La particolarità urbanistica è data dalla compattezza del nucleo storico che suggerisce una diffusa azione di recupero e di riqualificazione. In questo caso non si evidenziano le necessità di una vasta azione di ricostruzione ed una ritessitura della maglia esistente, ma piuttosto un rigoroso rispetto delle preesistenze che mantengono pressoché inalterate le caratteristiche storico tipologiche prevalentemente sei-settecentesche.

Il coordinamento e le agevolazioni finanziarie messe in campo anche dall'Amministrazione Comunale con provvedimento teso ad abbattere il tasso di interesse, ha consentito di pervenire, in maniera omogenea e unitaria alla riqualificazione di uno degli spazi più importanti della città storica.

Il Programma di Recupero Urbano ha garantito in modo attivo la salvaguardia di un tessuto sociale e culturale attraverso una articolazione sia dell'intervento privato, sia della scelta dei soggetti e delle forme di finanziamento.

Conclusioni

Gli strumenti innovativi sperimentati nella metà degli anni '80, quali i Programmi Integrati di Intervento, diventano un punto di riferimento per la gestione dell'intero complesso di operazioni nel centro storico.

La diffusione degli interventi ha assunto una dimensione consistente e costante; si è registrato un cambiamento di clima culturale, l'interesse degli operatori privati è aumentato grazie a quella azione di stimolo, di incentivazione e di coordinamento determinata dalla spesa pubblica.

Le scelte del Programma Sperimentale nell'ex rione Fabri, con una consistente quantità di alloggi in sovvenzionata, l'adozione del P.E.E.P. nel Clai ed il Programma di Recupero Urbano nel Duomo, hanno garantito quella qualità ed articolazione sociale che diventa presupposto indispensabile per la salvaguardia del tessuto culturale del centro storico.

L'utilizzazione delle risorse pubbliche sia nell'edilizia sovvenzionata che agevolata-convenzionata, è stata costante nei vari bienni ed è stata, contrariamente a quanto avveniva a Perugia, impiegata in via prioritaria ed in maggiore consistenza nel centro storico.

Ciò ha reso possibile il riuso di complessi di alto significato storico-architettonico, hanno indotto ipotesi differenziate di intervento, di uso e di gestione.

Al giudizio globalmente positivo che si deve assegnare a questa esperienza, è doveroso oggi annotare la necessità, per il settore dell'edilizia pubblica, di sviluppare una forte azione di rinnovamento capace di qualificare e rendere più produttivo l'intreccio tra la domanda delle fasce deboli con l'indispensabile avvio del processo di riqualificazione, valorizzazione e sviluppo dello spazio considerato, sia esso nel centro storico che nelle periferie urbane.

I nuovi strumenti, Programmi Integrati, Programmi di Recupero Urbano, etc., rappresentano oggi una risposta valida alle esigenze direttamente legate alla città o a sue porzioni più o meno ampie, poiché sono caratterizzati da importanti aspetti quali "l'abbandono della concezione monofunzionale delle singole parti dell'organismo urbano, dal superamento progressivo della divisione tra urbanistica ed edilizia, dalla ricerca di un rapporto tra pubblico e privato, dalla ricerca di una qualità di vivere decisamente più elevata rispetto al passato".

Questo ha significato abbandonare la concezione di una città ideologicizzata per puntare a progetti strategici capaci di sviluppare interventi concreti, lucidi e veloci; tutto ciò, senza modificare le radici della città storica.

A conclusione del lavoro si ritiene doveroso ringraziare gli uffici tecnici del settore Urbanistica e del P.E.E.P. e l'ufficio casa del Comune di Terni e lo IERP, che con la loro disponibilità hanno reso possibile lo svolgimento della ricerca.

INTRODUZIONE