

Una nuova stagione dei P.U.C.

Luciano Tortoioli*

Siamo nella prima metà degli anni '80 quando in Umbria si assiste ai primi tentativi di affrontare il tema delle trasformazioni urbane congiuntamente alla questione abitativa.

La normativa per l'edilizia residenziale pubblica si apriva per la prima volta ad un utilizzo dei finanziamenti, seppure in percentuale minoritaria, per opere "complementari" alla casa e la Regione volle favorire la formazione dei primi progetti comunali che integravano, nei centri urbani, compresi quelli storici, interventi abitativi pubblici e privati con modeste operazioni di miglioramento dell'infrastrutturazione di quartiere.

L'idea di agire in modo integrato nella città si è via via radicata ed arricchita nel tempo grazie anche agli stimoli ed alle sperimentazioni promosse dall'ex Ministero dei Lavori Pubblici, ora delle Infrastrutture, che contribuì sostanzialmente, con i bandi per i Programmi di Riqualificazione Urbana, con i PRUSST e poi con i Contratti di Quartiere di prima e seconda generazione, a far crescere una sensibilità verso la necessità di superare immobilismi storici ed affrontare le carenze principali delle città, dell'infrastrutturazione, dei sistemi per la mobilità, dei costi dell'abitare, del degrado edilizio di parti consistenti di centri storici.

La situazione delle città umbre è ben diversa da quella che si manifesta in altre regioni d'Italia, dove la presenza di aree metropolitane, la carenza di governo delle espansioni, l'inurbamento disordinato degli anni '60, ha causato guasti enormi al territorio, chissà quanto recuperabili e solo grazie a sforzi enormi nonché a costanti e puntuali azioni di controllo delle trasformazioni.

Anche le città umbre, sia le piccole che le relativamente grandi, hanno bisogno però di risolvere le loro emergenze, puntare al recupero integrale dei centri storici ed alla loro rivitalizzazione, reinsediandovi residenti e funzioni primarie, al miglioramento della mobilità urbana ed all'accessibilità dei centri stessi, alla valorizzazione del vasto patrimonio storico-artistico e del verde cittadino, al *restyling* anche di piccole zone, particolarmente visibili e frequentate, che da sole sono in grado di cambiare il volto di parti di città.

La presa di coscienza che anche in Umbria convivono problemi comuni ad altre aree del paese, seppure in misura più contenuta, ha fatto crescere negli amministratori la voglia di misurarsi con alcune azioni innovative che nel frattempo venivano proposte dallo Stato e dalla Regione.

Alle sperimentazioni avviate con i P.I.R. (piani integrati di recupero), con i programmi integrati della legge 179/92 e con i PRU ministeriali ed all'insorgere di sempre nuove sigle, ha fatto seguito la decisione della Regione di unificare la denominazione degli strumenti

di programmazione dell'intervento su parti di città. Con il varo nel 1997 della legge regionale 13, la definizione di Programmi Urbani Complessi (PUC) ha sempre accompagnato gli interventi dei Comuni nei contesti urbani, con prospettive di integrazione dei soggetti attuatori, delle funzioni e delle risorse economiche.

La positiva accoglienza che la legge ha avuto presso le Amministrazioni comunali, dimostrata dai numerosissimi PUC elaborati nel corso dei sette anni di vita della legge, ha confermato la bontà della scelta della Regione di ritenere la "riqualificazione urbana" un obiettivo strategico della propria programmazione economico-finanziaria e di riportarlo costantemente nel DAP (Documento Annuale di Programmazione) come uno dei temi su cui investire consistenti risorse.

Quindi in Umbria la riqualificazione urbana non è più una misura oggetto di sperimentazioni; è entrata invece a pieno titolo tra le azioni strategiche e costanti della programmazione regionale.

Certamente dopo la fase di avvio e sperimentazione della legge 13 e dopo l'elaborazione di 72 PUC, le questioni ruotano intorno ad un unico interrogativo centrale: i PUC si stanno dimostrando strumenti utili a perseguire l'obiettivo della riqualificazione delle città e dei centri storici umbri?

La risposta è certamente positiva, riflettendo comunque su alcuni obiettivi presenti nelle politiche di sviluppo territoriale:

- il primo riguarda la qualificazione dell'azione pubblica, che è alla base delle scelte che caratterizzano il programma urbano complesso, che perimetra l'ambito, che stabilisce e progetta i contenuti, con la consapevolezza e la condivisione degli abitanti interessati;
- il secondo riguarda la dimensione e le condizioni fisiche del centro, che subisce un miglioramento nella qualità estetica, nella morfologia, nella fruibilità degli spazi pubblici ed anche nella sicurezza;
- il terzo riguarda la capacità di moltiplicare gli effetti del programma, con l'attivazione di finanziamenti privati e l'attivazione o riattivazione di iniziative di sviluppo.

Sul *primo punto* mi pare si possa convenire che lo stesso numero di programmi elaborati costituisca un segno tangibile della mobilitazione dei comuni per l'impiego dello strumento del PUC, affrontando a volte questioni legate a scelte di pianificazione urbanistica da correggere, ma il più delle volte per attuare, con il consenso di operatori privati e di cittadini, scelte generali di piano che con il PUC arrivavano al livello di dettaglio e di analisi di fattibilità economica che ne rendevano più comprensibili gli effetti.

Non va sottaciuto che la molla che ha fatto scattare il grande interesse dei Comuni verso i PUC è stata la disponibilità di risorse economiche che la legge 13 ha

messo in campo, sia per affrontare le carenze infrastrutturali, sia per migliorare le residenze.

Ma del resto è inevitabile che l'avvio di un percorso che si propone di incidere profondamente sui processi di trasformazione delle città sia accompagnato da politiche di sostegno economico.

Si tratta ora di individuare, con il contrarsi delle risorse regionali e degli enti locali per le note ragioni in cui versa la finanza pubblica, altri strumenti che possano mantenere attivo l'impegno dei Comuni per la riqualificazione delle città.

Un aiuto importante potrà venire dalla nuova legge urbanistica regionale, in corso di approvazione, che introduce lo strumento del "programma urbanistico", capace di operare la trasformazione urbana in modo dinamico, anziché affidandosi alla strumentazione urbanistica tradizionale, fortemente condizionata da procedure non più rispondenti alle esigenze di rapidità e di condivisione che la società moderna oggi richiede alla pubblica amministrazione.

A conferma inoltre della qualificazione dell'azione pubblica c'è anche la testimonianza della rapidità con cui

le risorse investite vengono spese che dimostra come, ad una volontà politica forte di ricerca della funzionalità della città, corrisponda un'altrettanto forte capacità di gestione dei programmi e di spesa dei fondi pubblici.

Non sempre questo accostamento è riscontrabile e ne sono testimonianza le ingenti risorse pubbliche non spese per programmi di rilievo nazionale.

Per quanto concerne il *secondo obiettivo* va fatta innanzitutto una premessa.

La Regione ha promosso la politica della riqualificazione urbana senza distinguere tra bisogni delle città maggiori e quelli dei comuni minori, dei borghi o dei villaggi rurali.

Si è trattato di una scelta ponderata anzitutto per radicare sul territorio e negli enti locali un principio generale, valido ovunque, da cui far maturare frutti nel tempo: i luoghi della vita di relazione, del lavoro, dell'incontro devono rispondere alle esigenze di qualità a cui i cittadini umbri aspirano e che costituiscono i presupposti essenziali per assicurare la permanenza degli abitanti e lo sviluppo delle attività economiche e socia-



li. Questa scelta ha determinato effetti diversi a seconda del comune e del centro dove si è operato.

Nei piccoli centri storici il solo intervento di recupero di alcuni edifici ed abitazioni private, insieme alla ripavimentazione in pietra della piazza e della via principale, oltre al rifacimento dei servizi a rete e la riqualificazione di piccoli spazi verdi, ha rappresentato spesso il punto di vertice dell'azione del programma complesso. Non si è trattato quasi mai di interventi diffusi dalla pianificazione urbanistica e solo in parti modeste, il minimo richiesto dalla legge, sono stati coinvolti i singoli privati, perlopiù nel recupero delle proprie abitazioni.

Raramente sono intervenuti anche artigiani o commercianti.

Il beneficio maggiore in questi casi lo si è colto nella contemporaneità e nel coordinamento degli interventi, così come era stato richiesto nei Programmi Integrati di Recupero delle aree colpite dal terremoto del 1997, che comunque da solo produce benefici effetti sulla economicità delle opere e sullo standard qualitativo che si uniforma, in genere verso l'alto.

Non sempre però, la contemporaneità e il coordinamento degli interventi riesce a colmare una carenza che a volte si riscontra in alcuni programmi minori: la mancanza di un "effetto programma" e cioè la difficoltà di percepire visivamente, concretamente, sul posto, la complessità e l'organicità di un progetto urbano, l'insieme di opere singole che sono parte di un unico disegno, l'assenza di un elemento di connessione che rileghi singole operazioni di recupero o interventi, a volte posizionati a notevole distanza l'uno dall'altro.

La percezione visiva di un programma e non solo del singolo intervento, il sentirsi ricompresi entro uno spazio urbano riqualificato nelle funzioni, nell'architettura degli edifici, nelle infrastrutture, dovrà divenire invece percepibile nei PUC di seconda generazione. L'effetto programma insomma dovrà costituire un'invariante dei prossimi PUC, a prescindere anche dalla dimensione del centro.

Diverso è il caso dei PUC che hanno interessato le parti più recenti delle città, le aree industriali dismesse, dove è stato e sarà ancor più possibile in futuro, sviluppare con la massima energia i termini della trasformazione urbana e dove è più produttivo il rapporto pubblico-privato.

In questi casi il recupero dell'intervento è minimo, si può procedere alla demolizione e realizzazione di nuove costruzioni, alle trasformazioni urbanistiche.

Sono queste le occasioni dove l'incontro di interessi pubblici e privati è più facile, dove è possibile accrescere sensibilmente la massa di investimenti e dove l'azione di promozione del Comune, condotta con opportune forme di confronto e col coinvolgimento dei portatori di legittimi interessi privati, sia determinante per il successo del programma.

Il *terzo obiettivo* su cui compiere infatti il bilancio sull'efficacia dei PUC era proprio quello delle risorse economiche messe in gioco e dell'effetto catalizzatore di investimenti privati attribuito al programma.

Per quanto già detto in precedenza, anche su questo punto occorre distinguere tra PUC dei piccoli centri storici e PUC dei centri urbani maggiori e soprattutto delle aree di più recente edificazione ed oggetto di ristrutturazione urbanistica.

Frequentemente si assiste ad una partecipazione finanziaria dei privati superiore alle aspettative, ma è pur vero che nel caso dei piccoli centri storici, a volte si fatica a raccogliere le adesioni dei proprietari ad intervenire per il recupero del proprio alloggio se questo non è accompagnato dal contributo pubblico o se l'intervento di ristrutturazione non è dettato da esigenze proprie che prescindono dal PUC.

Anche in questi casi, comunque l'impegno ad operare mediante Programmi Urbani Complessi va sostenuto.

Una volta assolto l'impegno di accompagnare, per quanto possibile, la diffusione sul territorio dello strumento PUC, ne vanno arricchite le potenzialità con l'apertura ad una seconda stagione che mantenga ciò che di buono la legge 13 ha sperimentato, migliori alcuni punti deboli, si raccordi con la redigenda legge urbanistica e soprattutto si prepari ad operare con risorse certamente inferiori a quelle fino ad ora impiegate. E allora, in conclusione, è opportuno riflettere su quelle che potrebbero essere le questioni centrali della nuova politica regionale per l'intervento sulle città.

La carenza di finanziamenti è indubbiamente la questione più rilevante, ad oggi sembrerebbe quasi insuperabile. Malgrado la caparbia dell'ANCE che continua a chiedere una legge obiettivo per le città e le Regioni che insistono sul finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica, da cui in passato sono venute le uniche risorse per intervenire nelle aree urbane, il Governo persevera nell'ignorare sia il problema della riqualificazione delle città che quello della "casa" strettamente connesso al primo e quindi a non stanziare fondi in questo settore.

I Contratti di Quartiere 2 infatti sono stati finanziati da residui Gescal che dovevano essere trasferiti alle Regioni, mentre la legge 21 (ultima legge di finanziamento per la casa) è stata approvata nella precedente legislatura.

Inoltre i finanziamenti più consistenti, negli ultimi anni, sono stati quelli dell'Unione Europea, per le aree Obiettivo 2.

Con la Comunità a 25, anche i fondi europei però, dopo il 2006, saranno ridotti costringendoci a misurarci con questa nuova condizione.

Anche i fondi per i PUC quindi subiranno tagli non sempre compensati da politiche di sostegno nazionali, visto che ancora oggi il Governo non considera la riqualificazione urbana un obiettivo strategico per lo sviluppo del Paese.

Malgrado ciò è facile prevedere che la Regione continui a puntare ancora sui PUC anche se con qualche correttivo.

C'è bisogno di:

- introdurre criteri selettivi che privilegino qualità e fattibilità dei programmi, distinguendo tra quelli che intervengono nei centri storici da quelli che operano

nelle adiacenze o nella periferia urbana;

- connotare il PUC come “programma urbanistico” che consenta di attivare meccanismi premiali in termini di diritti edificatori, commisurati ai benefici pubblici conseguiti;
- concentrare l’interesse sui PUC che abbiano contenuti innovativi e simbolici, ove si manifesta una forte innovazione di funzioni e che raggiungano dimensioni significative, evitando il più possibile la frammentazione degli interventi;
- richiedere una convinta e preventiva partecipazione di cittadini ed operatori economici alle scelte del programma, con forme organizzate e sperimentate con successo in occasione dei Contratti di Quartiere;
- pur mantenendo l’attuale articolazione del PUC in programma preliminare e programma definitivo, specializzare la fase preliminare con analisi tecnico-economiche più accurate, così da evitare che programmi poco significativi si spingano a livelli avanzati di elaborazione, senza avere la possibilità di essere sostenuti finanziariamente.

Quanto è stato appreso dall’esperienza dei programmi

di riqualificazione urbana e dei programmi urbani complessi, ed i risultati sin qui conseguiti, impegnano la Regione nel perseverare nella scelta di stimolare e premiare, fin dove possibile, lo sviluppo e la trasformazione delle città mediante veri e propri “programmi urbanistici”, operanti all’interno dei piani strutturali ed operativi di seconda generazione.

La riqualificazione urbana potrà così divenire ordinaria pratica urbanistica che trova convenienza a prescindere dal contributo pubblico ed uscire definitivamente dalla fase sperimentale.

Il ricorso al finanziamento regionale e statale potrà essere riservato così ai casi in cui il programma intervenga in uno specifico ambito di conservazione (come può essere il centro storico), ove quindi le trasformazioni urbanistiche che possono compensare i costi d’intervento sono precluse o assai limitate ed ove comunque si concentrino le scelte politiche ed economiche di riqualificazione.

** Direttore area politiche territoriali, ambiente e infrastrutture, Regione dell’Umbria.*