

I programmi urbani complessi nella Regione Umbria

UN'ESPERIENZA DA NON DISPERDERE

A cura di Franco Marini

Premessa

Il contributo della sezione Umbria si articola in due fasi: un breve saggio ed una intervista. Il saggio si collega alla ricerca svolta dalla sezione umbra per la Regione, riguardante gli effetti della legge 457/78 sulle politiche pubbliche per il recupero del patrimonio edilizio esistente e che è scaturita nel testo "Il recupero in venti anni di edilizia residenziale in Umbria"¹. Di seguito, Alessandro Bracchini, già Presidente della nostra sezione ha intervistato l'ing. Federico Sotgiu la cui lunga esperienza lavorativa nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e dei programmi urbani complessi, ne fanno una delle voci più autorevoli del panorama regionale.

Questo volume ed il contributo della sezione si lega strettamente al testo "il recupero in venti anni di edilizia residenziale in Umbria", frutto di una ricerca che la Regione commissionò all'INU alla fine degli anni '90. Quel testo era stato un bilancio di una esperienza ventennale che, dopo l'uscita della legge 457 nel 1978, aveva visto le Amministrazioni umbre impegnate in un fruttuoso processo di valorizzazione dei centri storici e di recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'esperienza dei programmi urbani complessi in Umbria è strettamente legata alle politiche pubbliche per la casa, avviate con la legge 457/78 ed ha un carattere di fortemente innovativo anche in riferimento al livello nazionale. La necessità di favorire la cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel recupero della città esistente compare nei documenti regionali sin dalla metà degli anni '80: "È stato possibile accertare che l'efficacia dell'intervento regionale di sostegno ai privati migliora quando esiste un impegno delle amministrazioni comunali a supportare i cittadini interessati agli interventi di recupero nello svolgimento delle procedure tecnico amministrative e soprattutto quando gli interventi sono inseriti all'interno di progetti organici di recupero di interi quartieri la cui attuazione è coordinata dagli stessi comuni"². Il recupero del quartiere Clai di Terni avviato nella prima metà degli anni '80 con il contributo di risorse pubbliche e private viene definito "il bagaglio di esperienze al quale attingere per ricercare nuove forme di intervento di recupero"³.

Nel VI progetto biennale per l'edilizia residenziale pubblica, la Regione destina gran parte delle risorse per l'edilizia sovvenzionata ad interventi di recupero da attivare tramite programmi integrati. È l'avvio di una politica di riqualificazione urbana fondata sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati all'interno di pro-

getti organici di recupero di intere parti di città, che troverà una sua forma compiuta nella legge regionale 13 del 1997. Una legge che promuove i programmi urbani complessi definendoli "strumenti operativi di programmazione economica e territoriale attuati tramite progetti unitari di interesse pubblico, di dimensione e consistenza tali da incidere sulla riorganizzazione di parti di città, caratterizzati da: pluralità di funzioni; pluralità di tipologie di intervento (tra le quali opere di urbanizzazione e infrastrutture); pluralità di operatori, pubblici e privati; pluralità di risorse finanziarie pubbliche e private"⁴. I finanziamenti sono erogati tramite bandi articolati in due fasi (una prima selezione viene svolta sui progetti preliminari, a cui segue il progetto definitivo con l'eventuale finanziamento), che dal 1999, con l'apertura dello sportello regionale dei PUC, hanno una scadenza fissata per il 31 gennaio ed il 31 luglio di ogni anno.

Dal 1997 ad oggi sono stati ammessi a finanziamento 72 PUC, che hanno interessato gran parte dei Comuni di piccole, medie e grandi dimensioni. È una peculiarità della esperienza umbra la diffusione dei PUC anche in piccole realtà con effetti di notevole interesse in termini di recupero del patrimonio edilizio privato e di ripopolamento dei centri storici. Ben 32 dei programmi finanziati sono localizzati in Comuni con meno di 5.000 abitanti; dei 10 finanziati al comune di Terni, 5 sono situati nei centri minori.

Delle cittadine tra 5.000 e 30.000 abitanti, solo il 50% hanno avuto dei PUC finanziati. È la fascia di comuni che appare più in ritardo e che meno ha utilizzato le opportunità della legge 13/97.

Le città tra 30.000 e 100.000 abitanti hanno nella quasi totalità prodotto dei programmi ammessi a finanziamento. Tra queste emergono Foligno, con tre PUC, e Spoleto, che ha ottenuto un rilevante contributo pubblico relativo al primo bando sui Contratti di Quartiere.

Tra i due capoluoghi di provincia, a fronte di una certa inerzia del Comune di Perugia, spicca l'esperienza del Comune di Terni, che sin dagli anni '80 ha avuto un ruolo guida nell'approccio alla riqualificazione urbana tramite progetti con la compartecipazione di soggetti pubblici e privati.

Dal 1997 al 2004 i PUC hanno attivato sull'intero territorio regionale un ammontare di risorse pari a circa 310.5 milioni di Euro (corrispondente ad una dotazione pro capite di 372 Euro), di cui 176 milioni di fondi privati (pari a 210 Euro pro capite) e 134 milioni di fondi pubblici (160 Euro pro capite). Di questi ultimi circa 40 milioni sono stati assicurati dai Comuni ed i restanti dalla Regione con fondi propri, del Cipe e dell'Unione europea.

Tra le due province emergono differenze di un certo rilievo.

Nella provincia di Perugia 23 comuni, pari al 69% della popolazione provinciale, hanno elaborato dei Programmi complessi ritenuti finanziabili. Le risorse complessivamente previste sono pari a circa 187 milioni di Euro (303 Euro pro capite), di cui 118.5 milioni a carico dei privati (191 Euro pro capite) e 68.5 milioni imputati agli enti pubblici (111 Euro pro capite).

Nella provincia di Terni sono stati interessati 25 comuni, pari all'89% della popolazione provinciale. L'importo complessivo dei PUC finanziati è di circa 124 milioni di euro (554 Euro pro capite), di cui 58.5 milioni relativi a finanziamenti privati (262 Euro pro capite) e 65.5 milioni a carico di soggetti pubblici (293 euro pro capite).

Appare evidente come nella Provincia di Terni si rilevi una diffusione dell'uso dei programmi complessi su gran parte del territorio, mentre nella provincia di Perugia molti comuni non hanno utilizzato le opportunità offerte dalla legge 13. In particolare la fascia di comuni tra 5.000 e 30.000 abitanti presenta ritardi piuttosto allarmanti, in quanto solo la metà delle Amministrazioni ha ottenuto finanziamenti per l'attuazione di programmi complessi.

La maggiore diffusione dell'uso dei programmi complessi nella provincia di Terni è dimostrata dalla più alta incidenza della spesa pro capite, tuttavia nella provincia di Perugia si rileva a parità di contributo pubblico una più alta capacità di attivare risorse private.

Si può dire che se nella provincia di Terni i PUC hanno avuto una maggiore diffusione, nella provincia di Peru-

gia hanno avuto una efficacia più alta, in quanto a parità di risorse pubbliche attivate, maggiore è stato il coinvolgimento di risorse private.

In generale l'interesse delle amministrazioni si è concentrato prevalentemente sul recupero dei centri e dei borghi storici, in parte perché è stata messa a frutto una consolidata tradizione dei comuni umbri nella conservazione dei centri antichi, in parte perché è stato relativamente più semplice coinvolgere i soggetti privati, attivando gli incentivi provenienti dai fondi per l'edilizia agevolata relativamente al recupero delle parti comuni degli edifici (tetti, facciate ecc.).

Solo negli ultimi anni i Puc sono "usciti" dai centri storici per essere utilizzati nella riqualificazione delle periferie e più in particolare nel recupero di grandi aree dismesse localizzate nei maggiori centri come Terni (ex SIRI), Perugia (ex officine Piccini), Foligno (ex fornaci Hoffmann), ma anche nei comuni medi come Assisi o Marsciano.

Un'esperienza, quindi, in grande espansione, che le amministrazioni hanno imparato ad utilizzare ed a considerare ormai come la più importante opportunità per attivare progetti di riqualificazione di intere parti di città. L'ampia partecipazione dei comuni umbri al recente bando sui Contratti di Quartiere 2, in cui la Regione ha investito rilevanti risorse proprie, è la dimostrazione del notevole interesse delle amministrazioni verso le politiche di riqualificazione urbana, attraverso l'intervento di più attori e la partecipazione diretta dei cittadini.

Se il bando dei Contratti di Quartiere 2 ha segnato un significativo impegno della amministrazione regionale, occorre evidenziare, d'altro canto, che le crescenti ristrettezze di bilancio, hanno purtroppo indotto la stessa Regione a sospendere i finanziamenti per i programmi complessi ed il nuovo Piano triennale per l'edilizia residenziale pubblica fa soltanto un marginale riferimento alla riqualificazione urbana tramite i programmi complessi. Sono segnali contraddittori che devono essere corretti per non disperdere un patrimonio di esperienze e di conoscenze che ha dato frutti importanti in tante realtà locali.



PASSATO E PRESENTE DEI PROGRAMMI URBANI COMPLESSI

Intervista a Federico Sotgiu
a cura di Alessandro Bracchini

BRACCHINI: *I Programmi Urbani Complessi hanno una storia antica in Umbria; tu sei stato tra quelli che, fin dall'inizio, ha vissuto da protagonista questa storia. Ci puoi dire in poche battute come nascono e si sviluppano?*

SOTGIU: Credo che per l'Umbria si possa dire che la genesi dei Programmi Urbani Complessi abbia una storia veramente lunga. Per definirne le origini si può forse risalire alla conferenza sulla "Casa e centri storici" promossa dalla Regione nel dicembre 1976. In quella sede, nell'ambito di un dibattito allora molto acceso che aveva ad oggetto la definizione di una nuova politica per la casa e per l'assetto del territorio, venne già posto l'accento sulla necessità, per avviare concrete politiche di riqualificazione dei centri storici, di dotarsi di strumenti di programmazione operativa che, superando l'astrattezza dei "piani di recupero" che spesso prescindevano dalla effettiva realizzabilità degli interventi, individuassero, anche tramite il coinvolgimento dei proprietari di immobili e di aree, ambiti definiti di intervento, rendessero disponibili le risorse economiche necessarie e definissero le procedure più idonee a garantirne l'attuazione.

Nel corso degli anni '80, anche tramite l'utilizzo di risorse rese disponibili dall'art. 2 comma f) della legge 457/78 per iniziative di ricerca, studi e sperimentazione in materia di edilizia residenziale, alcuni comuni umbri, in particolare il comune di Terni, ed operatori economici privati (imprese edili e movimento cooperativo) in accordo con le amministrazioni comunali si cimentano nella predisposizione di "programmi complessi", variamente denominati.

Non tutte le iniziative avviate raggiungono gli obiettivi prefissati; è comunque una fase di rodaggio necessaria, in cui i diversi soggetti – pubbliche amministrazioni, operatori privati, progettisti – acquisiscono le opportune competenze, con particolare riferimento alla valutazione della fattibilità degli interventi, ed individuano le carenze normative che si frappongono all'attivazione dei programmi.

Nei primi anni '90, anche a seguito delle trasformazioni socio-economiche in atto, assume il carattere dell'evidenza la necessità di contenere il consumo di territorio privilegiando la riqualificazione dell'edificato esistente; nella legislazione nazionale fanno la loro comparsa le prime norme mirate ad attivare procedure idonee a tale obiettivo.

L'art. 16 della legge 179/1992 introduce i "Programmi Integrati di Intervento" (P.I.I.) con i quali viene affidato ai comuni il compito di promuovere programmi mirati alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale in ambiti di dimensione tale da incidere

sulla riorganizzazione urbana, da attuarsi con il concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private.

La legge 493/1993 all'art. 11, istituisce i "Programmi di Recupero Urbano" (P.R.U.) finalizzati alla riqualificazione di ambiti territoriali prevalentemente destinati alla edilizia residenziale pubblica. I P.R.U. possono essere promossi da operatori pubblici e/o privati e le risorse disponibili possono essere impiegate sia per la ristrutturazione degli immobili e la realizzazione di nuovi interventi edilizi che per la realizzazione e l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie necessarie per la riqualificazione dell'ambito.

Il Decreto Ministeriale dell'1 dicembre 1994 che detta i criteri e le procedure per la formazione dei P.R.U. vincola le regioni a destinare a tali programmi una quota non inferiore al 15% delle risorse disponibili per l'edilizia sovvenzionata. La Regione dell'Umbria incrementa da subito tale quota, portandola al 25%.

Alcuni comuni, anche su sollecitazione di operatori privati, si impegnano nella promozione di programmi complessi, ma i vincoli imposti dalla legislazione in materia di destinazione delle risorse e la carenza di un definito quadro procedurale che ne disciplini l'attuazione costituiscono ancora un limite alla loro diffusione.

La Regione dell'Umbria prende tempestivamente atto di tali difficoltà e, tra le prime in tutto il territorio nazionale, promulga la L.R. 13/1997 che detta le "norme in materia di riqualificazione urbana".

La legge regionale unifica in un unico schema procedurale definito "Programma Urbano Complesso" (P.U.C.) le diverse tipologie di programmi presenti nella legislazione nazionale, individua le diverse fonti finanziarie cui è possibile attingere per attivare gli interventi, detta le condizioni di ammissibilità a finanziamento dei programmi sia in merito agli obiettivi da perseguire che alla compartecipazione finanziaria di altri soggetti pubblici e di operatori privati. Definisce con chiarezza l'iter procedurale di attivazione delle iniziative, introducendo anche norme per l'accelerazione dell'iter di approvazione di eventuali varianti urbanistiche.

Con l'entrata in vigore della nuova legge regionale cresce in maniera esponenziale il numero dei comuni che utilizzano lo strumento del P.U.C. per attivare processi di riqualificazione del territorio. Se nel periodo antecedente alla entrata in vigore della legge 13/97 solo 14 programmi sono arrivati alla fase attuativa in tutta l'Umbria, nel periodo 1998-2007 i P.U.C. già finanziati sono stati 72.

I comuni che hanno fino ad oggi usufruito dei finanziamenti dei P.U.C. sono circa 50. L'ammontare complessivo dei finanziamenti regionali assegnati ammonta a circa 94.000.000 euro, l'investimento complessivo attivato supera i 314.000.000 euro.

L'esperienza maturata con la redazione dei P.U.C. ha consentito ai comuni umbri di cimentarsi con esiti positivi in concorsi a scala nazionale promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) quali: i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.) del 1998 al quale hanno concorso tre

raggruppamenti di comuni umbri, uno facente capo al comune di Perugia, uno al comune di Terni ed uno al comune di Spoleto. Tutti e tre sono stati ammessi a finanziamento.

Al primo bando per i “Contratti di Quartiere” hanno concorso tre comuni umbri ed i comuni di Spoleto e di Terni sono stati ammessi a finanziamento. Al secondo bando, “Contratti di Quartiere 2” del 2003, i comuni umbri che hanno presentato proposte sono stati 14, sette sono stati valutati ammissibili e, in considerazione delle risorse disponibili, i primi quattro: Città di Castello, Terni, Perugia e Todi sono stati ammessi a finanziamento. Visti i risultati raggiunti, credo si possa concludere che le pubbliche amministrazioni considerino ormai i programmi complessi lo strumento più idoneo per attivare interventi significativi di trasformazione e riqualificazione del territorio.

BRACCHINI: *I programmi coinvolgono molteplici soggetti, tra i quali quelli privati sono di particolare importanza. Quali sono stati i soggetti e le sensibilità coinvolti in Umbria, e come si è evoluto il ruolo del privato?*

SOTGIU: L'atteggiamento della imprenditoria privata nei confronti di queste nuove modalità di intervento sul territorio è stata molto articolata. I gruppi dirigenti delle maggiori organizzazioni imprenditoriali – ANCE, ANPI, LEGACOOOP – hanno manifestato, fin dalle prime fasi,

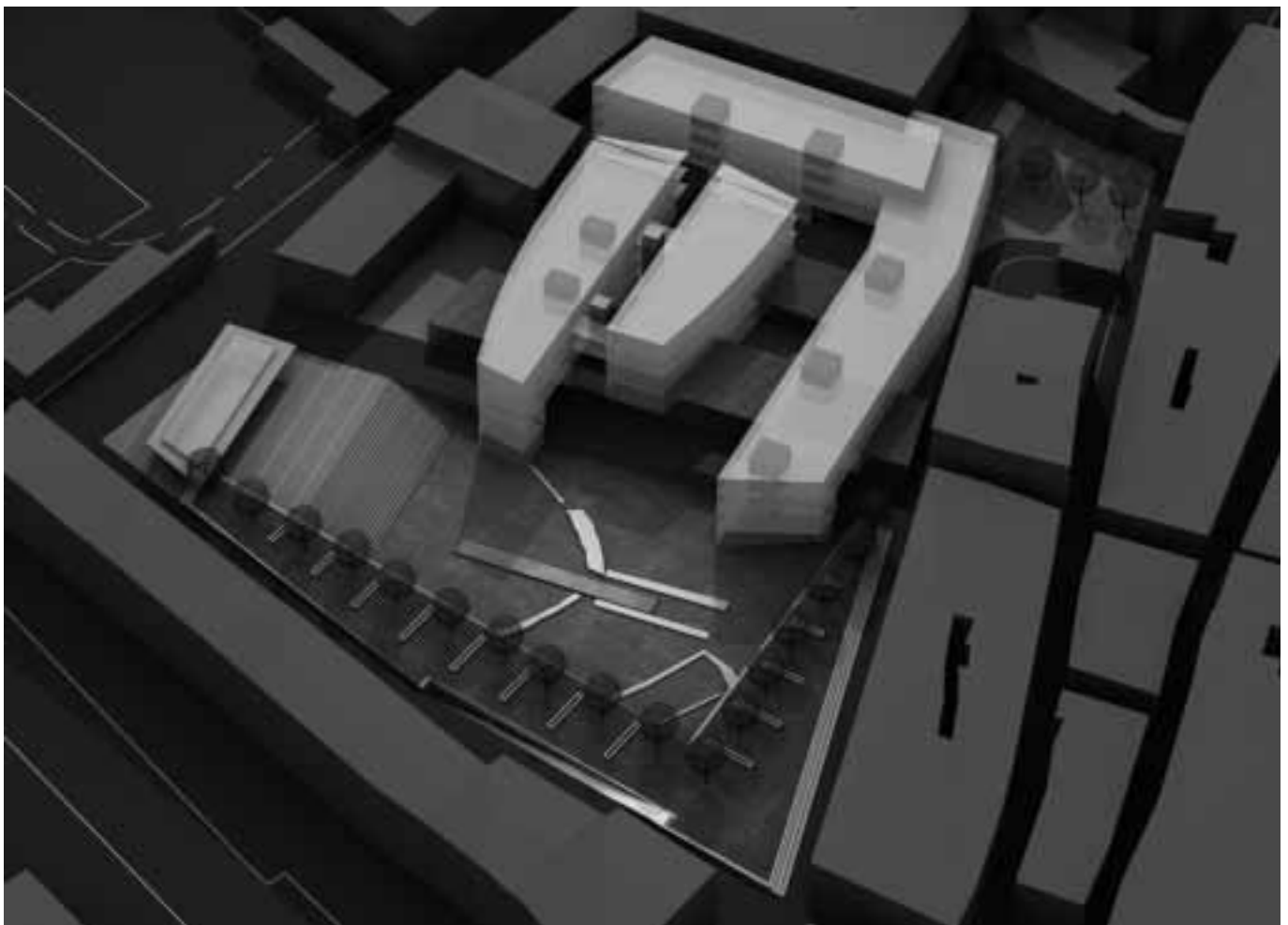
un concreto interesse nei confronti dei programmi complessi, ma l'opera di convincimento nei confronti dei loro aderenti ha tardato molto a produrre esiti soddisfacenti.

La necessità di concertare con altri soggetti la propria attività pareva a questi lesiva della loro autonomia imprenditoriale esponendoli a rischi con l'obbligo di concordare i tempi di esecuzione, convenzionare i prezzi di vendita, definire preventivamente le destinazioni d'uso degli immobili realizzati.

Gli esiti soddisfacenti delle prime esperienze concretizzate hanno via via modificato questo atteggiamento ed oggi, soprattutto le imprese più strutturate, valutano sempre con interesse le proposte di coinvolgimento nei programmi complessi ed anzi, in alcuni casi se ne fanno promotori.

Un discorso a parte va fatto con riferimento ai proprietari di aree ed immobili interclusi negli ambiti sui quali si ritiene opportuno promuovere interventi di riqualificazione.

All'interno dei centri storici, dove la proprietà è molto diffusa e le condizioni sociali dei proprietari molto differenziate, nonostante tramite i programmi complessi sia possibile accedere a finanziamenti per il recupero anche consistenti, il coinvolgimento dei proprietari resta estremamente difficoltoso e da ciò consegue che il problema del recupero dei centri storici, che è il tema da cui ha preso l'avvio la storia dei programmi complessi,



resta ancora quello di più difficile soluzione.

Con le trasformazioni del sistema produttivo iniziate negli anni '80 e tuttora in corso, assume una importanza rilevante il problema della riqualificazione delle aree industriali dismesse, ormai numerose ovunque e spesso non solo nelle estreme periferie delle città. In questo caso lo strumento dei programmi complessi risulta il più idoneo per la gestione degli interventi necessari, in quanto, se opportunamente costruito, consente di conciliare l'interesse alla valorizzazione delle aree dei proprietari con le esigenze a valenza pubblica di miglioramento della qualità ambientale dei siti e la dotazione di nuove urbanizzazioni e nuovi servizi per i cittadini.

In alcuni casi, negli ultimi anni, sono stati proprio i proprietari di alcune aree industriali dismesse a promuovere la formazione di P.U.C., assumendosi anche l'onere della realizzazione di opere di interesse pubblico in misura notevolmente superiore a quella prevista dalla vigente normativa, non certo spinti dalla generosità, ma dalla convinzione che il processo concertativo consente loro di perseguire gli obiettivi che si sono prefissi in tempi rapidi e con la certezza dei risultati.

BRACCHINI: *I comuni sono soggetti proponenti dei programmi; anche in questo caso si sono registrati atteggiamenti diversi nell'ambito della Regione. Quali sono state le esperienze più avanzate? Come si è modificata la cultura amministrativa?*

SOTGIU: Credo che per rispondere a questa domanda basti esaminare l'elenco degli interventi che sono stati ammessi a finanziamento o che sono in attesa di esserlo, tenendo conto che fino ad oggi tutti gli interventi presentati, se avevano i requisiti richiesti per l'ammissibilità, sono stati finanziati. Il comune di Terni ha ottenuto finanziamenti per 14 programmi, il comune di Foligno per 5, altri comuni hanno avuto finanziati 2 o più di due programmi; quasi la metà dei comuni umbri non ha mai presentato proposte alla Regione.

Lo spartiacque tra chi utilizza lo strumento e chi non lo fa non è la dimensione comunale; i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti che hanno avuto interventi finanziati sono moltissimi; alcuni ne hanno avuto più d'uno. Mancano invece all'appello numerosi comuni con popolazione ben superiore. In tempi in cui le risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni si riducono sempre più, non avvalersi di strumenti che possono rendere disponibili fra l'altro risorse per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria non mi sembra una buona scelta. Mi è capitato, anche in tempi recenti, parlando con amministratori del settore e funzionari tecnici di alcuni comuni, di accorgermi che questi ignoravano anche l'esistenza della legge 13/97!

Conosco, essendone un frequentatore assiduo per il mestiere che faccio, il pesantissimo carico di impegni

che gravano su amministratori e funzionari comunali per la gestione dell'ordinario; ciò non toglie però che è necessario che nell'amministrazione ci sia sempre qualcuno che, guardando al di fuori dei propri confini, sia in grado di cogliere tempestivamente tutte le opportunità che a diversi livelli si offrono per arricchire il proprio territorio. E questo non vale solo per il settore del territorio e dell'urbanistica di cui qui si tratta. Molti comuni sono già da tempo ben attrezzati in questo; altri lo stanno facendo; in questo senso credo stia evolvendo, anche se con fatica, la cultura amministrativa.

BRACCHINI: *I programmi complessi, sulla base della tua esperienza, possono diventare strumenti ordinari di intervento nella gestione urbanistica delle città umbre?*

SOTGIU: A questa domanda voi urbanisti siete in grado di rispondere molto meglio di me; io posso rispondere che a mio avviso i programmi complessi sono gli strumenti più idonei ad attuare interventi inquadrati però in un contesto di pianificazione comunale determinato in base ai criteri definiti dalla più recente normativa urbanistica. Deve essere il Piano a definire gli ambiti da attuare tramite i programmi e non i programmi a definire il Piano. Spetta poi agli urbanisti definire gli ambiti, con la necessaria elasticità e con analisi preliminari di fattibilità.

La fattibilità va determinata non solo in termini economici, ma anche verificando che tutti i soggetti coinvolti, e quindi in primo luogo il comune, ne traggano reali benefici. In questo quadro, e con questo termine, mi pare che la costituzione delle S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana) così come vengono delineandosi nella legislazione, possano costituire un utile ulteriore strumento per riqualificare il territorio migliorandone la vivibilità.

BRACCHINI: Ti ringrazio del contributo di esperienza che hai portato. Ritengo anch'io che l'esperienza umbra consenta di far evolvere la pratica urbanistica utilizzando gli strumenti ed i metodi della concertazione tra amministrazioni, imprenditori-proprietari e cittadini. Per far ciò ritengo possa essere utile sviluppare una appropriata divulgazione dei metodi e degli strumenti anche attraverso corsi di aggiornamento, magari con iniziative congiunte di Regione e I.N.U.

Note

1. "Il recupero in venti anni di edilizia residenziale in Umbria" a cura di Silvia Bosi, INU sezione Umbria, Regione dell'Umbria, 2001.
2. "Progetto biennale 1986/87 della legge 5 agosto 1978 n. 457. Interventi di edilizia residenziale pubblica", supplemento ordinario al B.U.R. n. 92 del 18 dicembre 1985.
3. *Cit.*
4. L.R. 1 aprile 1997, n.13. Norme in materia di riqualificazione urbana. B.U.R. n. 19 del 16 aprile 1997.