



Corte dei Conti
Sezione Regionale di controllo per l'Umbria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Gabriele DE SANCTIS	Presidente
Dott. Mario BUSCEMI	Consigliere relatore
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Primo Referendario

nell'adunanza del giorno 26 gennaio 2007

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'art. 3, commi 4, 5 e 6;

VISTO il Regolamento adottato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni, concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo ed in particolare l'art. 2 relativo all'istituzione ed alle competenze delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione n. 34/CONTR/PRG/05 adottata dalle Sezioni Riunite nell'adunanza del 27 ottobre 2005 e contenente gli indirizzi per la programmazione dell'attività di controllo sulla gestione per l'anno 2006;

VISTA la propria deliberazione n. 5/2005/G del 19 dicembre 2005, relativa all'approvazione del programma di controllo per l'anno 2006;

VISTO il referto concernente le risultanze istruttorie dell'indagine di controllo in materia di utilizzazione da parte della Regione Umbria dei finanziamenti concessi dalla Comunità Europea – in riferimento al periodo di programmazione 2000-2006 – con specifico riguardo alla misura 1.3 "Riqualificazione e recupero aree urbane";

VISTA la nota prot. 2107 del 27 dicembre 2006 con cui le predette risultanze sono state rese note all'Amministrazione interessata per il contraddittorio formale;

VISTA l'ordinanza presidenziale in data 11 gennaio 2007 di convocazione della Sezione per l'adunanza del 26 gennaio 2007;

UDITO il relatore Consigliere Dott. Mario Buscemi;

RITENUTO che l'Amministrazione regionale, rappresentata dal Responsabile di Misura, Ing. Giuliana Mancini, ha preso atto, senza opporre sostanziali controdeduzioni, di quanto riportato nel citato referto

DELIBERA

di approvare il referto concernente le risultanze istruttorie dell'indagine di controllo in materia di utilizzazione da parte della Regione Umbria dei finanziamenti concessi dalla Comunità Europea – in riferimento al periodo di programmazione 2000-2006 – con specifico riguardo alla misura 1.3 "Riqualificazione e recupero aree urbane"

ORDINA

che la deliberazione ed il referto vengano trasmessi al Presidente del Consiglio Regionale dell'Umbria.

Il Presidente

f.to Gabriele De Sanctis

Il Relatore

f.to Mario Buscemi

Depositata in segreteria il 02 febbraio 2007

Il Direttore della Segreteria

f.to Melita Di Iorio



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'UMBRIA - PERUGIA

RELAZIONE SULLA GESTIONE
DELLA REGIONE UMBRIA
CONTROLLO SULL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI
RIQUALIFICAZIONE E RECUPERO
AREE URBANE

Periodo 2000-2006

Relazione ai sensi dell'art. 3, legge 14 gennaio 1994, n. 20

Magistrato istruttore

Consigliere Mario Buscemi

Funzionario incaricato

Dr. Lorenzo Grassini

INDICE

•	Premessa	4
•	Lo stato di attuazione del Docup Obiettivo 2 (2000-2006)	6
•	Metodo d'indagine per l'esame di un aspetto specifico del programma	10
•	L'evoluzione dei programmi urbani complessi in Umbria	13
•	Il rapporto tra Docup Obiettivo 2 (2000-2006) e P.U.C.	17
•	Il quadro di insieme	21
•	Conclusioni	29

PREMESSA

La presente relazione espone i risultati dell'indagine condotta dalla Sezione Regionale di Controllo dell'Umbria nel settore dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea, per l'aggiornamento di quanto già esaminato nello scorso anno e per l'approfondimento riguardante in particolare la misura 1.3 del Documento Unico di Programmazione Obiettivo 2 2000-2006 della regione Umbria, "Riqualificazione e recupero aree urbane".

E' opportuno precisare che questo lavoro riprende ed approfondisce a livello settoriale l'analisi sui finanziamenti concessi dalla Unione Europea alla Regione Umbria, analisi iniziata nell'anno 2004 e culminata con l'approvazione del relativo referto con Deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n. 3/2005/G del 28 novembre 2005. L'indagine in parola ha avuto per oggetto la verifica - a carattere generale - dello stato della programmazione comunitaria, nonché dell'attuazione delle iniziative regionali riguardanti i due periodi di riferimento presi in esame (1994-1999 e 2000-2006).

Al termine della suddetta indagine, si è avuto modo di constatare che l'apparato regionale ha accolto gli indirizzi comunitari in materia di utilizzo dei Fondi Strutturali secondo appropriati criteri di efficienza ed efficacia. Parimenti, i controlli finanziari condotti secondo le disposizioni regolamentari europee sono stati sempre attivati ed hanno funzionato in maniera sostanzialmente corretta. Sono tuttavia emersi alcuni elementi di riflessione che hanno concorso a definire il quadro generale di utilizzo dei fondi comunitari. In merito sono state espresse considerazioni che hanno condotto ad alcune raccomandazioni fatte all'amministrazione regionale e cioè:

- il perseguimento di una maggiore integrazione tra le misure adottate, in maniera tale da sviluppare una sinergia, condizione necessaria questa per il conseguimento di esiti più soddisfacenti e, in qualche modo, amplificati in termini di risultati attesi;
- l'instaurazione di una più attenta indagine ex ante delle indicazioni del mercato, in maniera da provvedere per tempo all'attivazione di tutte le procedure atte a far fronte alle richieste del mercato stesso.

Fatte queste considerazioni, era doveroso prendere in esame quanto previsto – in tema di analisi dei Fondi Strutturali – dalla Deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n.5/2005/G del 19 dicembre 2005, concernente il programma di controllo per l'anno 2006; da questa delibera è emersa, tra l'altro, l'opportunità di dar seguito alla menzionata indagine, con particolare riguardo all'esame di alcuni aspetti specifici più significativi connessi all'utilizzazione delle risorse comunitarie, al fine di consentire una più puntuale valutazione in termini di raggiungimento dei parametri di economicità, efficacia ed efficienza della gestione.

In ragione di quanto sopra esposto si comprende che la finalità del presente lavoro consiste sostanzialmente nel restringere il precedente campo di osservazione, ma, nel tempo

stesso, individuando ed approfondendo un progetto o alcuni specifici progetti caratterizzanti l'ambito sottoposto ad analisi ed il loro impatto sulla realtà economico-finanziaria della Regione.

Dal punto di vista procedurale, è sembrato opportuno mantenere la medesima linea di condotta che è stata fruttuosamente adottata nel corso del precedente referto. Ne consegue che l'azione è stata uniformata ad un approccio non invasivo, e comunque orientato ad obiettivi ed interventi di reale concretezza. Ciò allo scopo di realizzare le finalità che vengono attribuite alla Corte dei conti dalla nuova tipologia del controllo, e cioè di influire positivamente sulle scelte e sui comportamenti operativi delle Amministrazioni locali senza alcun intento sanzionatorio, ma con spirito di fattiva collaborazione.

Nell'approccio metodologico e operativo si è pertanto tenuto conto di tutte quelle modifiche normative e comportamentali che, tra l'altro, rafforzano e conferiscono maggior significato al ruolo della Corte dei conti. In particolare assume sempre più maggior rilievo il ruolo di garante del rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in vista del raggiungimento di obiettivi di sana gestione finanziaria. In base a ciò, l'azione si è necessariamente adeguata anche, e soprattutto, al disposto normativo di cui alla legge 5 giugno 2003, n.131 che, prevedendo l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 (modificativa del Titolo V, parte seconda, della Costituzione), legittima nella fattispecie il ricorso al cosiddetto "controllo-collaborativo", tipologia di controllo, questa, che ben si configura con la nuova strategia operativa delle Amministrazioni pubbliche. Queste non vengono così distolte dal loro impegno prioritario, ma sono anzi indirizzate al conseguimento degli auspicati risultati di gestione in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

L'indagine, come sopra detto, viene svolta nell'esercizio delle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti dall'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed ha per oggetto, oltre che l'esame dell'andamento generale della gestione dei fondi strutturali per l'anno in corso, la misura 1.3 del Docup Obiettivo 2 (Riqualificazione e recupero aree urbane), nell'ambito della quale ci si propone di verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi preventivati, desumibili dal contesto della normativa vigente e dagli atti generali di pianificazione.

LO STATO DI ATTUAZIONE DEL DOCUP OB.2 2000-2006

Come già accennato nella premessa, con il presente referto si vuole focalizzare l'attenzione su un aspetto specifico di intervento e vengono chiariti i passi che hanno portato alla scelta della misura su cui concentrare l'attenzione. Si ritiene comunque necessario riprendere prima in esame l'analisi effettuata nello scorso anno per monitorare – più in generale – l'andamento dello stato di attuazione del Docup Ob. 2 2000-2006, in maniera tale da dare continuità al lavoro fatto in precedenza.

Per quanto sopra esposto, si è provveduto ad acquisire la documentazione relativa allo stato di attuazione del Docup Obiettivo 2, in maniera tale da poter valutare anche il grado di recepimento delle indicazioni contenute nel precedente referto.

In termini di risultati la situazione può essere sintetizzata nel modo seguente: per quanto concerne l'efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi), occorre specificare che il Docup ha avuto un buon impatto a livello occupazionale, in quanto sono stati creati nuovi posti di lavoro, anche in settori definiti strategici per la Regione Umbria. L'occupazione stimata creata dal Docup rappresenta complessivamente lo 0,35% rispetto all'occupazione attiva in Umbria nel 2004¹ (340.000 unità), dato questo che in prima battuta sembra essere soddisfacente, in quanto prende in esame solo gli occupati diretti, mentre è legittimo attendersi un effetto positivo anche sull'occupazione indotta.

Dall'indagine effettuata in merito dal valutatore indipendente, sono stati forniti dati solo per alcuni progetti, i cui risultati sono riportati nella tabella che segue².

¹ Fonte: Indagine sulle forze di lavoro in Umbria 2004, ISTAT.

² Va chiarito che i dati esposti sono sottostimati in quanto la valutazione dell'effetto netto, e quindi del dato ultimo sull'occupazione complessiva creata dal Docup, si potrà avere solo in fase di resoconto complessivo sulla gestione. Inoltre, le tipologie di intervento hanno una varietà tale che gli effetti – in termini di occupazione creata – si dispiegano in tempi differenti tra loro.

Tabella 1: Occupazione creata in fase di gestione

MISURA	GESTIONE	POSTI DI LAVORO
1.1	Consorzio Crescendo	146
	Consorzio Terni Narni Spoleto	22
3.2	Aree parco	63
	Musei Gualdo Tadino e Montefalco	4
3.3	Gestione piazzole riciclaggio	23
	Gestione intervento idrico Media valle del Tevere	3

La valutazione sull'efficacia dell'impatto è positiva anche e soprattutto per gli aspetti qualitativi: sembra, infatti, che l'occupazione creata dal Docup abbia un carattere di lungo periodo dal momento che dei nuovi posti creati nelle imprese, il 76% ha un carattere permanente.

Nel campo del sostegno alle imprese, invece, l'efficacia si è riscontrata in termini di innovazione di processo, di prodotto e a livello organizzativo.

Relativamente alla politica urbana, il Docup ha contribuito alla rivitalizzazione dei piccoli centri assicurando, contestualmente, un incremento della qualità della vita nelle zone interessate.

Per quel che concerne l'efficienza, che esprime il rapporto fra i risultati conseguiti e le risorse umane e finanziarie impiegate, nel rilevare la sussistenza di elementi soddisfacenti in termini di avanzamento fisico (grado di realizzazione dei progetti) e di coerenza con gli obiettivi prefissati, permangono tuttavia alcune perplessità in relazione all'avanzamento finanziario, cioè all'entità delle somme effettivamente erogate (specie per l'asse 1: Competitività del sistema regionale), almeno per quanto concerne il primo semestre del 2005; occorre comunque chiarire che, nonostante ciò, il vincolo $n+2^3$ è stato abbondantemente superato al termine dell'anno. Ciò significa che le raccomandazioni fatte a suo tempo in termini di velocizzazione della spesa, sono state recepite.

³ La procedura di disimpegno automatico (vincolo dell' $n+2$) – ai sensi del regolamento (CE) 1260/99 – prevede il disimpegno delle somme che non sono state liquidate dalla Commissione Europea o per la quali non è stata presentata alla Commissione Europea una domanda di pagamento ammissibile entro la fine del secondo anno successivo a quello dell'impegno. Sul piano pratico, il disimpegno produce lo stesso effetto di una revoca - per l'importo disimpegnato - del contributo concesso. Per evitare che questo meccanismo entri in funzione, le risorse relative ad ogni annualità, devono essere spese entro i due anni successivi.

In aggiunta a quanto sopra esposto è da ricordare che nel rapporto di valutazione al 2003 era stato suggerito alla Regione di modificare sostanzialmente il Docup, nel senso di perseguire maggiormente l'integrazione tra le misure e di concentrare le risorse su incentivi selettivi. In merito è da porre in risalto il fatto che la Regione ha provveduto a dare attuazione a gran parte delle indicazioni fornite, specie per ciò che concerne gli incentivi alle imprese. In tale contesto il suggerimento di un maggior coordinamento tra le misure, orientato al raggiungimento di positivi effetti di sistema, è stato accolto con l'opzione di un'integrazione molto più accentuata, indirizzata alla progettazione di filiera (industria-turismo ambiente cultura).

Dunque, mentre il primo suggerimento è stato fortemente recepito, mentre per il secondo il Docup, attraverso i bandi multimisura, ha effettuato una decisa integrazione prefigurando tre filiere (Sviluppo rurale, Industria, Turismo Ambiente e Cultura) e favorendo rapporti sinergici non solo tra misure del Docup, ma anche tra i fondi. Ciò ha condotto all'elaborazione di specifici bandi multimisura che hanno comportato inevitabilmente, data la loro complessità, un iniziale rallentamento della spesa, a causa del sovraccarico di lavoro avuto dall'amministrazione per la gestione di detti bandi.

Si è provveduto pertanto, sulla base dei dati forniti dal valutatore indipendente, a monitorare il raggiungimento degli obiettivi prefissati ⁴ che – come sopra menzionato – risultano in larga misura conseguiti.

Occorre precisare che l'attuale aggiornamento della valutazione si colloca in un momento particolare del ciclo dei fondi strutturali, momento che rappresenta il tramite tra il periodo di programmazione 2000-2006 e il nuovo periodo di programmazione 2007-2013. Per questa ragione un'analisi riferita a questo momento assume un peculiare significato, dal momento che esamina il Docup nella sua fase "matura" e offre interessanti spunti di riflessione per la programmazione successiva. Una programmazione, quest'ultima, che si pone come obiettivo prioritario quello di dare la possibilità ai singoli programmi regionali di adottare strategie di sviluppo basate su un numero limitato di obiettivi, con la possibilità di programmare in modo più flessibile la realizzazione degli interventi⁵.

Ritornando alla realtà Umbra, le indicazioni di questa Sezione erano per lo più orientate a qualificare l'attuazione del Docup, fornendo un impulso verso la qualità della spesa e l'integrazione tra le misure.

⁴ Tra gli obiettivi prefissati assumono forte rilevanza quello del rafforzamento delle azioni di sistema atte a rendere più competitivo il sistema produttivo, oltre a quello inerente il consolidamento delle azioni finalizzate allo sviluppo e alla diffusione dell'innovazione nel sistema produttivo regionale.

⁵ Secondo i nuovi documenti programmatici comunitari, infatti, l'attuale modello dei programmi operativi nazionali e regionali, articolati su numerose misure e sotto-misure – con conseguente irrigidimento di programmazione e gestione delle politiche – giustifica in parte alcune delle incertezze mostrate nella gestione dei fondi strutturali.

Si è dell'avviso che la Regione abbia colto queste indicazioni, specie per quanto concerne gli incentivi alle imprese. A tale proposito, si è potuto constatare un impegno profuso per l'utilizzo sempre più selettivo delle risorse a disposizione; ne è testimonianza il fatto che la Regione ha messo in campo, con il Patto per lo Sviluppo, un nuovo metodo di programmazione che, scegliendo la logica dell'integrazione, dà vita ad un approccio fortemente innovativo ed anticipatore delle nuove regole di utilizzo delle risorse comunitarie. Sono state, in pratica, scelte forme di intervento più complesse da gestire, ma più partecipate e che prevedono l'integrazione di fondi di diversa provenienza; questo sistema presumibilmente consentirà alla Regione di disporre già in partenza di strumenti idonei per partire con la prossima fase di Programmazione⁶.

In sintesi, il processo di attuazione del Docup si è svolto coerentemente con gli indirizzi precedentemente assunti e con le indicazioni espresse sia dagli Organi di Controllo (Valutatore Indipendente e Comitato di Sorveglianza) sia da questa Sezione.

E' da prevedere che il prossimo periodo 2007-2013 confermerà le prospettive positive sinora delineate.

⁶ In questa nuova fase è prevista una programmazione più flessibile. A tale proposito, il nuovo regolamento generale comunitario prevede che i tre assi prioritari dell'attuale periodo di programmazione, ossia l'Obiettivo 1 (Regioni in ritardo di sviluppo del Mezzogiorno), l'Obiettivo 2 (aree del Centro Nord in fase di riconversione economica e sociale) e l'Obiettivo 3 (sistemi di formazione e promozione del lavoro), siano sostituiti rispettivamente da tre nuovi obiettivi: Obiettivo Convergenza, Obiettivo Competitività e Obiettivo Cooperazione. In tal modo verrà quindi adottata una nuova generazione di programmi comunitari e la prossima programmazione vedrà quindi impegnati l'Unione Europea, gli Stati membri e tutte le Amministrazioni regionali in una revisione di obiettivi e strumenti che dovrebbero portare l'Europa verso una crescita sostenibile, maggior competitività e coesione sociale.

METODO D'INDAGINE PER L'ESAME
DI UN ASPETTO SPECIFICO DEL PROGRAMMA

Come detto in premessa, oltre all'aggiornamento del quadro generale sull'utilizzo dei Fondi Strutturali, la presente indagine si propone di condurre un approfondimento specifico riguardante la gestione dei Fondi Strutturali e per dare attuazione a quanto previsto dalle varie disposizioni in materia.

L'esame si è svolto nel pieno rispetto dei principi che regolano il controllo collaborativo, ed è iniziato con una serie di incontri con i responsabili – tecnici e amministrativi – della Amministrazione regionale, incontri ritenuti preliminari a qualsiasi attività di formale acquisizione di elementi e documentazione. Contestualmente si è provveduto ad acquisire – tra l'altro – la documentazione relativa allo stato di attuazione del Docup Obiettivo 2, in maniera tale da poter trarre le considerazioni iniziali su eventuali punti di forza e di debolezza del programma complessivo. La partecipazione a ripetute riunioni tenutesi presso l'Amministrazione Regionale ha permesso poi a questa Sezione di controllo di pervenire ad una scelta ragionata e ponderata del campo d'indagine da sottoporre a più rigoroso esame⁷. Si è cercato così di individuare, in prima approssimazione, le azioni e le misure che avrebbero potuto, in qualche modo, essere esaminate più da vicino e che presentassero aspetti peculiari da approfondire, tenendo altresì a mente il fatto che risultava interessante, a questo punto, verificare il risultato "qualitativo" delle misure cofinanziate, ovvero i risultati concreti ottenuti a seguito dell'intervento comunitario⁸.

Al di là di tali considerazioni, si è trattato, in pratica, di individuare alcune misure strategiche e, nell'ambito di queste, di prendere in esame i progetti maggiormente significativi. A tale proposito si è preso lo spunto anche dagli interventi del valutatore indipendente, i cui giudizi e la cui effettiva indipendenza sono stati presi in attenta considerazione.

A seguito di questa analisi preliminare, ci si è poi chiesti quali fossero gli elementi oggettivi da porre a base della scelta, ovvero i fattori che avrebbero potuto essere individuati per legittimare la determinazione del settore verso il quale indirizzare l'indagine. Da questo interrogativo è sfociata la considerazione per cui sarebbe stato auspicabile e quanto mai significativo, prendere in esame quelle misure che sono state oggetto di assegnazione della riserva premiale e di rimodulazione finanziaria. Si tratta cioè di misure e di azioni alimentate, a seguito di un'opportuna rimodulazione, da una crescente quantità di finanziamenti rispetto a

⁷ Si è provveduto – in pratica – a "restringere" l'indagine ad alcuni aspetti maggiormente pregnanti ed espressivi, in maniera tale da poter entrare maggiormente nel merito di azioni e misure aventi un consistente grado di significatività.

⁸ E' evidente che in tutto ciò non può non tenersi conto della difficoltà oggettiva che l'Amministrazione locale necessariamente trova nel tentativo di conciliare due aspetti contrapposti come la "Qualità della spesa" e la "Velocità della spesa".

quelli originariamente stanziati e che, proprio per questa ragione, è sembrato opportuno assoggettare ad un monitoraggio più stringente.

A tale fine, sono state vagliate una serie di misure e di azioni che presentavano le caratteristiche sopraesposte e che, per questo motivo, contenevano gli elementi necessari per costituire oggetto di successiva indagine specifica.

In particolare sono state analizzate le seguenti misure:

Misura 2.2.4. "Ricerca applicata e sviluppo precompetitivo". Si tratta di una misura rivolta all'innovazione nell'ambito delle imprese la cui particolarità sta nel fatto che, con tale intervento, si cerca di dare la possibilità alle imprese di acquisire le innovazioni in campo industriale. Detta misura è però tuttora in fase di attuazione, per cui, non sussistendo sufficienti elementi di valutazione in termini di risultati, si è giunti alla conclusione che la stessa, per il momento, non si prestasse ad essere validamente monitorata.

Misura 1.1 "Riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive". E' una misura rivolta alla riqualificazione e allo sviluppo di aree nelle quali possano trovare insediamento nuove attività industriali. Questa misura avrebbe potuto essere presa in esame, in quanto riferita ad interventi diretti alla realizzazione, all'ampliamento e alla riqualificazione di aree insediative. Tuttavia si è ritenuto di non approfondirla in quanto il campo delle attività produttive comporta inevitabilmente un'indagine integrata con le caratteristiche del sistema industriale nel suo insieme, fenomeno che ci avrebbe distolto – almeno nella fase iniziale - dalla finalità precipua della presente indagine.

Misura 3.2. "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali". E' una misura estremamente importante, ma è stata oggetto di precedente referto.

Misura 1.3 "Riqualificazione e recupero aree urbane". E' una misura molto interessante che fa riferimento ai programmi urbani complessi: con questa ci si propone, in pratica, di intervenire per porre in essere tutte le azioni necessarie a rivitalizzare le aree urbane, con particolare riferimento ai centri storici. E' una delle misure più importanti per quanto attiene alle somme stanziati.

Questa misura si presta validamente ad essere presa in esame, in quanto è molto attuale e investe un campo di applicazione piuttosto ampio, interessando molti comuni dell'Umbria. Inoltre, il monitoraggio può essere esteso sia nei confronti della Regione (controllo delle somme stanziati, destinazione delle stesse ecc.), sia nei confronti dei diretti destinatari (Comuni interessati), con la richiesta agli stessi di informazioni dirette, così come previsto al punto 2.2 della Deliberazione n.5/2005/G (attività di controllo della Sezione Umbria per l'anno 2006).

In base a dette considerazioni e ad altri elementi di carattere più oggettivo, si è pervenuti alla scelta di quest'ultima come misura su cui concentrare l'attenzione e su cui impennare l'indagine che segue. La scelta di tale misura, come sopra esplicitato, è stata dettata da ragioni sia di carattere economico/finanziario, sia di impatto sul territorio, ragioni che si riassumono così come di seguito specificato.

Per quanto concerne il primo elemento di scelta – l'aspetto economico-finanziario - si è tenuto conto del peso rilevante, in termini di stanziamento, all'interno del Docup. A ciò si aggiunga che la misura in questione, nel corso del periodo 2000-2006, è stata oggetto di una specifica rimodulazione finanziaria, con l'attribuzione di un ulteriore stanziamento derivante dall'assegnazione della riserva premiale.

In riferimento al secondo elemento – cioè l'impatto sul territorio - è evidente che il complesso programma di ristrutturazione e rivitalizzazione dei centri urbani rappresenta una grande opportunità per molte realtà locali che in questa maniera riescono a migliorare e a valorizzare il territorio favorendo l'integrazione di logiche economico-produttive, insediative e infrastrutturali.

Non è da sottacere, infine, lo specifico interesse per la particolare materia di riqualificazione degli abitati che, per le loro caratteristiche storiche e ambientali, costituiscono un elemento quanto mai significativo per la Regione Umbria, sia dal punto di vista storico sia per l'interesse sociale, culturale e turistico di cui sono oggetto.

L'EVOLUZIONE DEI PROGRAMMI URBANI COMPLESSI IN UMBRIA

Già nel corso degli anni Ottanta in Umbria è stato affrontato il tema delle trasformazioni urbane contestualmente alle problematiche di carattere abitativo⁹. A livello nazionale, a partire dall'anno 1978, precisamente con la Legge 5 agosto 1978, n. 457, è stato attuato un piano decennale di edilizia residenziale riguardante, tra l'altro, gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici, quelli diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente e quelli riguardanti l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

L'Umbria ha provveduto a dare attuazione a livello locale a tale disposto normativo con la Legge regionale 24 agosto 1978, n. 45 con la quale la gran parte delle risorse disponibili sono state convogliate verso "interventi pubblici", anziché disperse a pioggia su un numero altissimo di iniziative isolate su singoli alloggi e immobili. Questo orientamento della Regione Umbria denotava senz'altro una tipologia di approccio in controtendenza rispetto a quello che era stato il recepimento della normativa nazionale da parte di altre realtà regionali nelle quali, invece, erano stati privilegiati gli interessi privati di recupero edilizio/abitativo rispetto alla riconversione di aree e al recupero delle stesse. E' evidente che un tale approccio ha favorito l'acquisizione di importanti capacità gestionali e attuative, riferibili in larga misura all'intervento sui centri storici. E' da notare, comunque, che in questa fase, riferita ad obiettivi di prevalente interesse generale piuttosto che a finalità individuali, il contributo economico dei privati rimaneva in secondo piano per i minori profitti immediati che erano conseguibili.

Un apprezzabile consolidamento dell'esperienza maturata nel settore cui si è appena accennato avviene verso la fine degli anni Ottanta, quando i programmi integrati di recupero e i programmi edilizi ed urbanistici integrati trovano collocazione nella delibera Cipe (1988).

Nei primi anni novanta, risulta notevolmente sentita l'esigenza di ridurre l'impiego di sempre nuovi territori su cui costruire, privilegiando invece – ove possibile – la riqualificazione dell'edificato esistente. Tale necessità ha trovato la propria traduzione normativa nelle leggi 17 febbraio 1992, n.179 (contenente norme per l'edilizia residenziale pubblica) e 4 dicembre 1993, n.493 (recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia).

La legge 179/92, all'art.16 statuisce che al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati di intervento (P.I.I.). Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di

⁹ Partendo ancora da origini più remote, si può far riferimento alla conferenza sulla "Casa e centri storici", promossa dalla Regione Umbria nel dicembre 1976. In quell'occasione si ravvisò la necessità – per l'avvio di azioni di riqualificazione dei centri storici – di far uso di strumenti di programmazione operativa che individuassero, anche tramite il coinvolgimento di proprietari di immobili e di aree, ambiti definiti di intervento, rendendo nel contempo disponibili le risorse economiche necessarie per garantirne l'attuazione.

urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.

La legge 493/93, invece, all'art.11 istituisce i programmi di recupero urbano (P.R.U.)¹⁰, destinati alla riqualificazione di ambiti territoriali prevalentemente destinati alla edilizia residenziale pubblica.

Il Decreto ministeriale del Ministero dei Lavori Pubblici 1 dicembre 1994¹¹ in pratica detta i criteri e le procedure per la formazione dei P.R.U. stabilendo, tra l'altro, che le Regioni determinino l'ammontare dei finanziamenti da destinare ai programmi di recupero urbano, in misura non inferiore al 15% dell'importo disponibile per l'edilizia sovvenzionata, così come ripartito tra le Regioni in sede di programmazione nazionale¹².

A questo punto il problema che si poneva per l'Umbria, ma anche per altre Regioni, era connesso con i vincoli imposti dalla legislazione in materia di destinazione delle risorse e con l'assenza di un vero e proprio quadro procedurale per la disciplina dei programmi complessi che cominciavano ad essere promossi da alcuni Comuni.

Le suddette difficoltà sono state recepite dalla Regione dell'Umbria che, con apprezzabile solerzia rispetto ad altre realtà nazionali, ha provveduto alla promulgazione della legge regionale 11 aprile 1997, n.13 che detta le "norme in materia di riqualificazione urbana". Questa legge, in pratica, determina un accorpamento delle diverse tipologie di programmi presenti nella legislazione nazionale in un unico schema procedurale definito "Programma Urbano Complesso" (P.U.C.). Si tratta, in definitiva, di un testo normativo che detta – in estrema sintesi - disposizioni in materia di fonti finanziarie cui attingere per attivare gli investimenti¹³, oltre che le condizioni di ammissibilità al finanziamento stesso, definendo – nel contempo – l'iter procedurale di attivazione delle varie iniziative.

¹⁰ 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.

¹¹ "Realizzazione dei programmi di recupero urbano ai sensi dell'art.11, comma 5, del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n.493".

¹² La Regione dell'Umbria ha incrementato da subito tale quota, portandola al 25%.

¹³ All'art.5, comma 3 della Legge Regionale 13/1997, è previsto che "Al finanziamento dei programmi urbani complessi concorrono:

a) il fondo regionale per i programmi urbani complessi di cui all'art. 9 ed i finanziamenti regionali previsti da programmi o leggi di settore per la realizzazione di interventi indicati al comma 1;
b) i proventi relativi ai contributi di cui al comma 1, lettere b) e c), dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, così come modificata dall'art. 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e dall'art. 3, comma 24, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e i contributi in conto interessi, per un periodo non superiore a dieci anni, nella misura massima del 4 per cento del costo dell'intervento, concessi dalla Regione a partire dal 1998, secondo le modalità e l'entità stabilite con legge di bilancio;
c) i finanziamenti dell'Unione europea, dello Stato, dei Comuni e di altri enti pubblici;
d) le risorse degli I.E.R.P. delle province di Perugia e Terni ivi compresi i proventi delle vendite di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560;
e) fondi privati".

Più nel dettaglio, all'art. 2 della citata legge, si definisce il programma urbano complesso come uno strumento operativo di programmazione economica e territoriale, attuato mediante progetti unitari di interesse pubblico, di dimensione e consistenza tali da incidere sulla riorganizzazione di parti di città. Elementi caratterizzanti del programma urbano complesso sono la pluralità di operatori, pubblici e privati, nonché – come già affermato – la pluralità di risorse finanziarie, pubbliche e private.

I programmi urbani complessi sono attivati per iniziativa dei Comuni i quali, ai sensi dell'art.3 della richiamata norma, individuano dapprima l'ambito territoriale oggetto del programma stesso, in base a parametri riferiti al degrado edilizio, alla carenza di opere di urbanizzazione, di servizi pubblici e di aree verdi, alla insufficienza di attività produttive urbane, artigianali e commerciali.

Una volta individuata l'area di intervento e una volta proposto il programma urbano complesso, il Comune provvede alla predisposizione dello stesso, elaborando in un primo tempo un programma preliminare ed eventualmente, in un momento successivo, quello definitivo¹⁴, che sarà sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale.

Ai sensi dell'art.6, terzo comma, della Legge regionale 13/1997, e sulla base dei criteri guida fissati con Deliberazione del Consiglio regionale 8 novembre 1999, n.735, la Giunta regionale individua i programmi urbani complessi, adottati dal Comune competente, da finanziare ai sensi della normativa citata, il tutto previa definizione dei criteri e delle procedure per la presentazione e la selezione dei programmi stessi, il limite massimo dei contributi, nonché i requisiti necessari per beneficiare dei finanziamenti, in armonia con le norme comunitarie, statali e regionali di finanziamento.

Occorre precisare a questo punto che, a fronte di un periodo iniziale, nel quale lo strumento del piano urbano complesso ha incontrato un naturale e quasi fisiologico ritardo in termini di pratica utilizzazione delle opportunità offerte dalla Legge 13/1997 (si veda, al riguardo, la tabella 2 sottostante), si è assistito – nel corso del recente passato – ad una costante e crescente diffusione di questo programma, tanto è vero che se nella fase iniziale i pochi progetti presentati dai circoscritti Comuni pionieri venivano quasi automaticamente ammessi al finanziamento, vista la sufficienza delle risorse, successivamente – a seguito del crescente interesse da parte dei Comuni e in conseguenza dell'incremento del numero dei

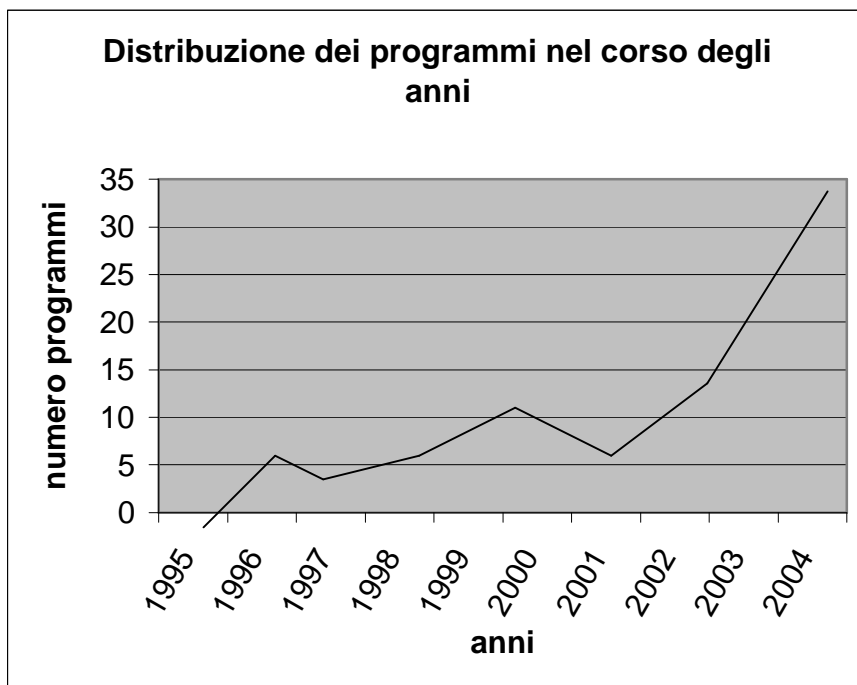
¹⁴ Il programma preliminare indica gli elementi di carattere economico, tecnico ed urbanistico atti a valutare la fattibilità e la legittimità del programma e la rispondenza degli stessi ai requisiti previsti dalle norme vigenti. Da tale programma devono emergere anche i finanziamenti cui attingere al di là del contributo comunitario, nonché l'elenco dei soggetti pubblici partecipanti al programma e quelli privati, se già individuati, ovvero le modalità di individuazione di questi ultimi.

Il programma definitivo indica in dettaglio gli interventi da eseguire, i soggetti partecipanti, le unità immobiliari interessate, le tipologie d'intervento, le relative destinazioni d'uso ed i costi a carico di soggetti pubblici e privati.

L'elaborazione dei due tipi di programma, preliminare e definitivo, ha lo scopo di rendere possibile, così come enunciato nella deliberazione del Consiglio regionale 8 novembre 1999, n.735, un processo di selezione graduale fondato su approfondimenti successivi da parte della Regione.

progetti preliminari presentati – la Regione ha dovuto provvedere ad istituire una apposita Commissione, la cui funzione è quella di ammettere o meno alla stesura del programma definitivo i programmi provvisori aventi i requisiti richiesti, il tutto motivato dall'insufficienza di risorse atte a soddisfare la molteplicità di richieste avanzate.

Tabella 2



IL RAPPORTO TRA DOCUP OBIETTIVO 2 (2000-2006) E P.U.C.

Con decisione C(2001) 2119 del 7 settembre 2001 la Commissione Europea ha approvato il Documento Unico di Programmazione, DOCUP, per gli interventi strutturali comunitari nella Regione Umbria per il periodo 2000-2006.

Nell'ambito del Docup 2000-2006 è stata inserita la misura 1.3, Riqualificazione e recupero aree urbane, oggetto del presente referto. La citata misura si attua, come si evince da quanto precedentemente esposto, mediante il ricorso ai Programmi Urbani Complessi (PUC) di cui alla Legge regionale 11 aprile 1997, n.13 che disciplina la formazione dei menzionati Programmi al fine di riqualificare le aree sotto il profilo urbanistico, edilizio ed ambientale, mediante la riorganizzazione della residenza, dei servizi, delle urbanizzazioni ed il recupero del patrimonio edilizio esistente in particolare nei centri storici.

I Programmi in questione sono caratterizzati da una pluralità di funzioni, tipologie di intervento – tra le quali le opere di urbanizzazione – e da una pluralità di operatori pubblici e privati, nonché dall'utilizzo di varie risorse finanziarie pubbliche e private.

Al fine dell'attuazione delle operazioni previste dai PUC, con Deliberazione della Giunta regionale 31 luglio 2002, n.1126, sono stati dettati – tra l'altro – le procedure, i vincoli e le modalità di erogazione dei contributi Docup per le tipologie di intervento previste, nonché gli adempimenti tecnici, amministrativi e contabili che i beneficiari della Misura 1.3 debbono seguire per poter accedere alle contribuzioni comunitarie, oltre che per la loro successiva rendicontazione¹⁵.

¹⁵ Si riporta, di seguito, il testo integrale del Capitolo A) OPERE PUBBLICHE FINANZIATE CON I FONDI DOCUP Ob. 2, di cui alla D.G.R. 31 luglio 2002, n.1126:

"I fondi di cui al Docup Ob. 2, misura 1.3, sono destinati esclusivamente al finanziamento di opere pubbliche.

A.1) TRASFERIMENTO DELLE RISORSE DALLA REGIONE AI COMUNI.

La Giunta regionale assegna con delibera di ammissione a finanziamento dei P.U.C. le risorse necessarie per ciascuna tipologia d'intervento da realizzare.

Sulla base dell'Accordo di programma successivamente sottoscritto fra il Comune e la Regione viene definitivamente approvato il quadro finanziario.

Con determinazione del dirigente del Servizio politica della casa e riqualificazione urbana della Regione viene concesso il contributo, previa presentazione della seguente documentazione:

- 1) progetto esecutivo, deliberazione di approvazione dello stesso e quadro economico;
- 2) delibera di aggiudicazione dei lavori, verbale di consegna e/o inizio dei lavori e quadro economico, redatto successivamente all'aggiudicazione dei lavori.

Nel caso vengano redatte perizie di variante e/o suppletive, le stesse dovranno essere inviate con la relativa approvazione e con il quadro economico riferito alla situazione successiva alla perizia di variante e/o suppletiva.

Per l'erogazione dei contributi viene attuata la seguente procedura:

- 1° acconto, pari al 20 per cento del contributo concesso all'inizio dei lavori, dietro presentazione del verbale di consegna e/o inizio dei lavori;
- 2° acconto, pari al 35 per cento del contributo concesso, alla rendicontazione di almeno il 50 per cento del contributo precedentemente erogato;

Successivamente alla approvazione della citata deliberazione, la Regione ha provveduto ad armonizzare, con interventi normativi in materia, le procedure di erogazione delle risorse ai Comuni, anche al fine di semplificare e snellire l'iter tecnico amministrativo a carico degli uffici regionali e di quelli comunali. Infatti, come detto in precedenza, le fonti di finanziamento dei Programmi Urbani Complessi sono diverse e, oltre a quelle del Docup 2000-2006 – ob. 2, destinate al finanziamento delle infrastrutture pubbliche, oggetto del presente referto, sono costituite dalle:

- risorse del Fondo regionale per i Programmi Urbani Complessi di cui all'art.9 della legge regionale 13/97;
- risorse CIPE;
- risorse di edilizia agevolata finalizzate agli interventi di recupero, acquisto e nuova costruzione realizzati da soggetti privati;
- risorse di edilizia sovvenzionata.

La pluralità di tutte le fonti di finanziamento citate, rese disponibili in momenti successivi, ha dato luogo alla produzione di atti diversi che disciplinano le modalità di gestione, di trasferimento ai soggetti attuatori e di monitoraggio dei contributi concessi per la realizzazione degli interventi all'interno dei Programmi Urbani Complessi.

La Regione ha di conseguenza ravvisato l'opportunità della sopra menzionata armonizzazione di procedure, armonizzazione che è stata preordinata con deliberazione della Giunta Regionale dell'Umbria 19 febbraio 2004, n.109, nell'ambito della quale è stabilita – tra l'altro – la procedura di erogazione dei contributi per la realizzazione di opere pubbliche all'interno dei programmi di riqualificazione urbana.

Nella pratica, la Giunta Regionale assegna, con deliberazione di ammissione a finanziamento dei Programmi, le risorse necessarie per ciascuna tipologia di intervento da

- 3° acconto, pari al 35 per cento del contributo concesso, alla rendicontazione di almeno il 90 per cento del contributo complessivamente erogato con il 1° e 2° acconto;

- saldo, pari al 10 per cento del contributo concesso, alla conclusione dei lavori dietro presentazione dell'atto di approvazione, da parte dell'Ente attuatore, del conto finale dei lavori, del collaudo o certificato di regolare esecuzione e della rendicontazione dell'intera spesa sostenuta.

Per le finalità sopra indicate il Comune è tenuto ad istituire apposito capitolo di bilancio ove far confluire le risorse Docup.

Tutti i pagamenti devono essere effettuati prelevando sia le risorse Docup che quelle comunali in misura pari alla proporzione stabilita, per le due fonti di finanziamento, nell'accordo di programma.

Nell'eventualità che il soggetto privato sia titolare, contestualmente, di interventi su opere finanziate con fondi Docup e di interventi privati lo stesso è tenuto a contabilizzare separatamente le diverse tipologie.

A.2) MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI ED EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI DAL COMUNE AI SOGGETTI ATTUATORI.

Il monitoraggio degli interventi avviene, di norma, mediante la trasmissione ogni bimestre da parte del Comune alla Regione delle schede di rilevamento (allegato 1) di ogni singolo programma, debitamente compilate e sottoscritte.

Il Comune corrisponde i contributi ai soggetti attuatori sulla base di stati d'avanzamento dallo stesso stabiliti".

realizzare; il programma viene regolato mediante un Accordo di programma sottoscritto fra la Regione e i soggetti pubblici coinvolti.

Con determinazione del dirigente del Servizio politica della casa e riqualificazione urbana della Regione, viene concesso al Comune il relativo contributo, previa presentazione della deliberazione di aggiudicazione dei lavori, del verbale di consegna o di inizio dei lavori e del quadro economico, redatto successivamente all'aggiudicazione dei lavori¹⁶.

Il notevole interesse mostrato, negli ultimi anni, verso il tema della qualità urbana ha reso possibile il finanziamento e la realizzazione di un notevole numero di programmi di riqualificazione urbana e lo stanziamento di una pluralità di risorse finanziarie: comunitarie, regionali, statali, comunali, nonché una cospicua compartecipazione finanziaria privata.

I Programmi Complessi sono stati classificati così come riportato nella nota sottostante¹⁷, mentre la loro ripartizione quantitativa è indicata nella tabella di seguito riportata.

Tabella 3

¹⁶ Per l'erogazione dei contributi viene seguita la seguente procedura:

- a) per i lavori di importo fino a Euro 100.000,00:
 - primo acconto, pari al 90% del contributo concesso all'inizio dei lavori, previa presentazione del verbale di consegna e/o inizio dei lavori;
 - saldo, pari al 10% del contributo concesso, alla conclusione dei lavori previa presentazione dell'atto di approvazione, da parte del Comune, del conto finale dei lavori, del collaudo o certificato di regolare esecuzione, della relazione acclarante e della rendicontazione dell'intera spesa sostenuta.
- b) per i lavori di importo superiore a Euro 100.000,00:
 - primo acconto, pari al 50% del contributo concesso all'inizio dei lavori, previa presentazione del verbale di consegna e/o inizio dei lavori;
 - secondo acconto, pari al 40% del contributo concesso alla rendicontazione del 50% del contributo precedentemente erogato;
 - saldo, pari al 10% del contributo concesso, alla conclusione dei lavori previa presentazione dell'atto di approvazione, da parte del Comune, del conto finale dei lavori, del collaudo o certificato di regolare esecuzione, della relazione acclarante e della rendicontazione dell'intera spesa sostenuta.

¹⁷ I Programmi Urbani Complessi, compresi quelli che sono alimentati dalle risorse del Docup – oggetto della presente indagine – appartengono a diverse categorie in relazione agli strumenti legislativi e finanziari che li contraddistinguono.

La classificazione che ha dato origine al grafico riportato in tab.3 è stata presentata alla Rassegna Urbanistica Nazionale di Venezia del 2004.

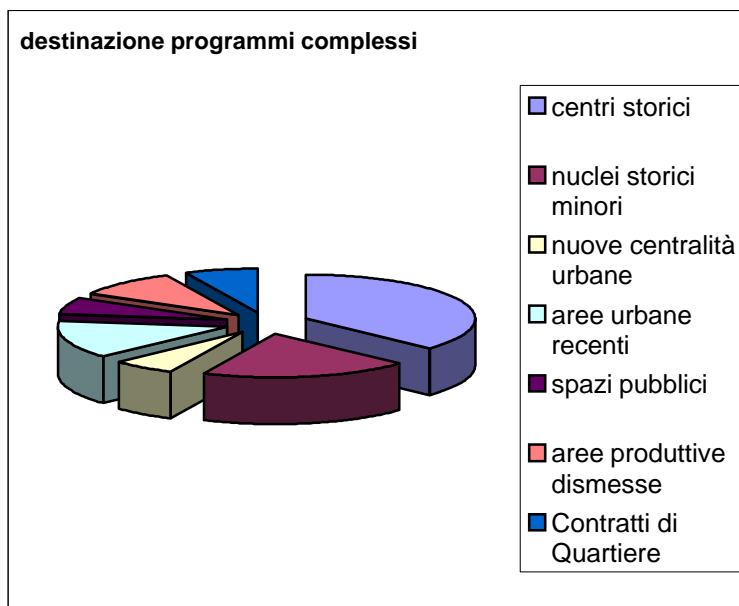
La categoria dei centri storici, con il 37% del totale, assieme a quella dei centri storici minori (20%) comprendono la maggioranza degli interventi e rappresentano per la regione una risorsa non ancora pienamente valorizzata.

Le aree urbane recenti (14%) rappresentano invece quei tessuti edilizi costruiti dopo il secondo dopoguerra (la maggior parte edilizia pubblica o convenzionata) che nel corso del tempo hanno manifestato segni di degrado).

Gli spazi pubblici (6%) riguardano gli interventi volti alla valorizzazione o riprogettazione di nuovi parchi urbani o piccole aree verdi di quartiere.

Gli interventi nelle aree produttive dismesse (10%) tendono al risanamento di aree urbane rese marginali dalla dismissione, che diventano opportunità per recuperare all'uso urbano spazi importanti.

Le restanti percentuali – rispettivamente del 6 e del 7% - sono relative alle nuove centralità urbane e ai Contratti di quartiere.



La successiva esperienza maturata ha evidenziato l'opportunità di recare alcune modifiche allo schema tipo del citato Accordo di programma, al fine di adeguarlo alle diverse tipologie di finanziamento e di snellire l'iter tecnico amministrativo a carico degli Uffici regionali e dei Comuni.

Comunque, le analisi sul Docup, riferite al caso specifico, hanno dimostrato che – come si vedrà meglio in seguito – il programma è risultato efficace nel raggiungimento dell'obiettivo; infatti, tramite lo strumento dei Programmi Urbani Complessi è stato possibile incrementare in generale la qualità della vita in diverse realtà regionali.

IL QUADRO DI INSIEME

L'esame del problema si è basato sul metodo del confronto, nel senso che sono stati messi in relazione i dati forniti dalla Regione riguardo all'impegno della stessa nella gestione dei programmi urbani complessi, con quelli rilevati direttamente da questa Sezione regionale di controllo, sia tramite richieste effettuate ai singoli Comuni, sia per mezzo di incontri con i responsabili di tali enti territoriali.

Occorre subito chiarire che, come si vedrà in seguito, esiste una tendenziale convergenza nell'interpretazione dei dati.

Nel corso dell'istruttoria sono state formulate richieste specifiche ai responsabili della Regione, richieste che hanno trovato – in generale – puntuali e precise risposte da parte delle Amministrazioni coinvolte.

Prima di esaminare nel dettaglio i dati e le informazioni raccolte, occorre precisare che, mentre sinora è stata presa in esame la visione d'insieme dei PUC nel loro complesso, comprensiva delle diverse fonti di finanziamento – viene di seguito esaminato il problema nell'ambito che interessa in questa sede, ovvero quello del finanziamento dei PUC tramite risorse Docup obiettivo 2.

In particolare è stata formulata specifica richiesta all'Amministrazione regionale di fornire utili informazioni riguardo a quei programmi complessi che abbiano avuto come denominatore comune le risorse Docup Ob. 2 quale fonte aggiuntiva di finanziamento. Dalle informazioni pervenute è stato possibile stilare il prospetto che segue:

Riepilogo dei programmi complessi suddivisi per tipologia di comune

	Pop	Delib.	Anno	Comune	Località	Tipo	Risorse di edilizia sovvenz.	Risorse di edilizia agevolata	Risorse bilancio regionale	Risorse Docup Ob.2	Risorse Docup Phasing Out	Risorse CIPE	Cofinanziam. privato	Cofinanziam. Comunale	Costo Complessivo
1	A	1833	2001	Castel Viscardo	Monterubiaglio	PUC	0,00	139.701,60	0,00	118.526,86	0,00	0,00	340.861,56	196.253,63	795.343,65
2	A	1833	2001	Ficulle	Capoluogo	PUC	0,00	145.641,85	0,00	609.419,14	0,00	0,00	574.300,07	247.899,31	1.577.260,37
3	A	1833	2001	Fossato di Vico	Osteria d'Gatto	PUC	0,00	211.230,88	0,00	585.862,12	0,00	0,00	757.125,82	309.874,14	1.863.892,96
4	A	1833	2001	L. in Teverina	Capoluogo	PUC	186.496,44	89.830,59	0,00	653.317,97	0,00	0,00	1.311.264,07	389.924,96	2.599.644,03
5	B	1833	2001	Marsciano	Capoluogo	PUC	103.291,38	686.887,68	133.762,34	0,00	1.132.073,52	0,00	1.731.679,98	970.422,51	4.758.177,41
6	A	1833	2001	San Venanzo	S.V. a Monte	PUC	0,00	81.341,97	0,00	103.291,38	0,00	0,00	218.203,04	77.468,54	480.304,93
7	D	1833	2001	Terni	Cospesa	PUC	0,00	0,00	0,00	0,00	1.213.673,71	0,00	361.519,83	418.330,09	1.993.523,63
8	D	1833	2001	Terni	Miranda	PUC	0,00	43.983,02	61.742,43	234.471,43	0,00	0,00	247.099,01	105.899,49	693.195,36
9	D	1833	2001	Terni	Papigno	PUC	0,00	54.744,43	74.886,25	366.684,40	0,00	0,00	361.519,83	154.937,07	1.012.771,98
10	A	696	2002	Allerona	Capoluogo	PUC	0,00	179.055,62	0,00	474.727,18	0,00	0,00	457.735,75	196.209,13	1.307.727,68
11	A	696	2002	Attigliano	Capoluogo	PUC	0,00	111.038,24	232.405,60	542.279,75	0,00	0,00	780.263,09	296.962,72	1.962.649,40
12	A	696	2002	Baschi	Capoluogo	PUC	0,00	185.924,48	43.124,15	418.794,90	0,00	0,00	631.626,78	322.578,97	1.602.049,28
13	A	696	2002	Montecchio	C.storico e ad	PUC	0,00	123.949,66	56.810,25	349.899,55	0,00	0,00	413.165,52	166.557,35	1.110.382,33
14	A	696	2002	Montegabbione	Capoluogo	PUC	121.238,26	64.092,30	0,00	391.810,03	0,00	0,00	403.998,41	173.142,17	1.756.281,77
15	B	696	2002	Orvieto	Sferracavallo	PUC	0,00	931.085,02	0,00	1.360.863,93	0,00	0,00	5.686.070,64	1.118.129,19	9.096.148,78
16	A	696	2002	San Venanzo	Ripalvella	PUC	0,00	135.569,94	0,00	216.266,32	0,00	0,00	251.772,74	106.519,24	710.126,24
17	D	696	2002	Terni	Piediluco	PUC	21.303,86	156.747,01	114.392,86	998.698,52	0,00	0,00	903.799,57	387.342,65	2.582.284,46
18	D	696	2002	Terni	Campitelli	PUC	0,00	0,00	0,00	2.065.827,60	0,00	0,00	1.492.560,44	573.267,16	4.137.655,20
19	C	1875	2002	Foligno	Forn Hoffmann	PUC	0,00	0,00	0,00	3.278.922,88	0,00	0,00	15.251.070,35	1.911.406,96	20.447.400,21
20	A	933	2003	Allerona	Allerona-Scalo	PUC	0,00	99.239,76	12.911,42	569.651,95	0,00	0,00	477.722,66	205.033,37	1.366.559,16
21	B	933	2003	Panicale	Tavernelle	PUC	0,00	725.000,00	0,00	155.000,00	0,00	0,00	845.000,00	305.000,00	2.030.000,00
22	A	933	2003	Parrano	Capoluogo	PUC	0,00	57.442,40	0,00	125.287,52	0,00	0,00	134.163,60	66.106,46	363.000,00
23	B	933	2003	Torgiano	Centro storico	PUC	649.849,23	0,00	0,00	0,00	1.137.202,77	0,00	2.159.460,00	1.026.189,00	4.972.701,00
24	A	933	2003	Tuoro S.T.	Capoluogo	PUC	0,00	0,00	0,00	518.299,60	0,00	0,00	386.917,50	198.310,92	1.103.528,02
25	A	1779	2003	Avigliano U.	Capoluogo	PUC	0,00	186.066,42	147.446,91	127.734,00	0,00	0,00	943.779,51	581.304,90	1.986.331,74
26	A	1779	2003	Castel Viscardo	Capoluogo	PUC	0,00	82.723,69	14.241,67	159.684,01	0,00	0,00	266.649,24	200.081,44	723.380,05
27	D	1779	2003	Terni	Le Grazie	PUC	0,00	0,00	0,00	834.077,90	0,00	0,00	731.647,20	276.304,43	1.842.029,53
28	D	1779/2064	2003/05	Terni	Borgo Bovio	PUC	0,00	0,00	0,00	1.153.404,60	0,00	917.587,58	1.932.323,49	755.000,00	4.758.375,67
29	B	1779	2003	Todi	Capoluogo	PUC	0,00	407.624,88	0,00	574.309,44	0,00	0,00	1.230.215,74	609.427,11	2.727.577,17
30	A	2053/2064	2004/05	Acquasparta	Capoluogo	PUC	729.023,89	45.581,98	0,00	557.546,93	0,00	0,00	1.854.808,15	558.179,37	3.745.240,32
31	A	2053	2004	Baschi	Civitella Lago	PUC	105.132,25	14.825,00	60.000,00	221.396,45	0,00	336.250,48	550.790,00	232.350,00	1.520.744,18
32	A	2053	2004	Calvi dell'Umbria	Capoluogo	PUC	662.822,61	0,00	0,00	670.393,73	0,00	0,00	1.454.167,14	545.832,86	3.333.276,34
33	B	2053	2004	C. del Lago	Capoluogo	PUC	241.627,96	0,00	211.535,54	950.000,00	0,00	0,00	1.489.327,56	488.277,61	3.380.768,67
34	B	2053	2004	Narni	Capoluogo	PUC	947.080,85	12.208,80	0,00	784.354,72	0,00	1.308.612,03	12.080.493,99	1.636.379,00	16.769.129,39
35	B	2053/2064	2004/05	Narni	Montoro	PUC	535.796,00	0,00	0,00	484.702,32	0,00	540.859,82	4.791.612,70	896.171,93	7.248.942,77
36	A	2053	2004	Porano	Capoluogo	PUC	109.918,71	2.187,50	0,00	421.682,02	0,00	201.494,91	626.276,39	408.404,17	1.769.963,70
Totale risorse regionali							4.383.571,44	4.972.724,72	1.163.259,42	21.077.089,15	3.482.950,00	38.384.159,55			119.526.688,82
Legenda classificazione Comuni															
A = Comune con popolazione <= 5.000 abitanti															
B = Comune con popolazione 5.001 < abitanti < 30.000															
C = Comune con popolazione 30.001 < abitanti < 100.000															
D = Comune con popolazione abitanti > 100.001															

L'esame del prospetto si presta a diverse considerazioni.

Innanzitutto ciò che si nota a prima vista è il considerevole ricorso allo strumento del PUC, e quindi ai contributi comunitari concessi, da parte dei Comuni della provincia di Terni che, almeno in prima analisi, sembrano particolarmente attenti a percepire le opportunità fornite.

A fronte di tale segnale, sussistono reali ragioni di ordine organizzativo dal momento che l'Amministrazione Regionale, interpellata su questo aspetto per le vie brevi, ha confermato - nella persona del responsabile di misura - che il particolare impegno della provincia di Terni in tali programmi, è dovuto principalmente alla ottimale organizzazione interna dei Comuni ternani che, avendo strutture impostate al recepimento di simili opportunità, riescono a presentare progetti che per la loro validità e pregnanza facilmente riescono ad ottenere i benefici in termini di finanziamenti comunitari. Inoltre, la presenza di tecnici competenti validi all'interno delle strutture preposte, permette a diversi Comuni della provincia di Terni di usufruire di risorse proprie in termini di professionalità, il che si traduce in un minore aggravio in termini di costi da sostenere per la redazione dei progetti: è evidente che se si dispone al proprio interno della risorsa umana necessaria alla stesura dei progetti, ciò costituisce un notevole vantaggio rispetto a quelle realtà nelle quali è necessario un ricorso a professionisti esterni per la predisposizione degli stessi, comportando ciò un sensibile aggravio in termini di costi da sostenere.

Il suggerimento che viene fatto in proposito, allo scopo di rendere meno sperequato il ricorso allo strumento del PUC e dei finanziamenti concessi, è quello di sensibilizzare in ogni modo - anche tramite seminari informativi e diffusione di materiale idoneo - i soggetti pubblici che finora non hanno usufruito¹⁸, o hanno beneficiato in maniera superficiale dello strumento in questione.

Restando nell'argomento e continuando l'analisi del prospetto precedente, si può aggiungere che - considerando la provincia di Perugia - in questa è stato molto elevato il coinvolgimento delle risorse private.

Come già precisato, allo scopo di rendere più significativo il controllo, è stato realizzato un incrocio tra i dati trasmessi dalla Regione e quelli desumibili dal carteggio in possesso di questa Sezione. A tale proposito, si è provveduto a scegliere alcuni Comuni¹⁹ riportati nella

¹⁸ Si riportano di seguito i Comuni che non hanno attivato alcun programma di riqualificazione urbana:

Alviano, Bevagna, Campello sul Clitunno, Cannara, Cascia, Castel Giorgio, Cerreto di Spoleto, Citerna, Città della Pieve, Collazione, Corciano, Costacciaro, Deruta, Giove, Gualdo Tadino, Lisciano Niccone, Monte Castello di Vibio, Monte Santa Maria Tiberina, Monteleone di Spoleto, Monteleone d'Orvieto, Montone, Nocera Umbra, Norcia, Paciano, Piegaro, Pietralunga, Poggiodomo, Polino, Preci, San Giustino, Scheggino, Sellano, Sigillo, Trevi, Valfabbrica, Vallo di Nera, Valtopina.

¹⁹ La scelta dei comuni a cui inviare la richiesta di informazioni è stata effettuata in maniera tale da ottenere risultati il più possibile significativi. A tale proposito sono state scelte due classi demografiche:

nota n.18 (Comuni che non hanno attivato alcun programma di riqualificazione urbana), e si è chiesto agli stessi di fornire ogni utile informazione riguardo alle motivazioni per cui non era stato fatto alcun ricorso al contributo comunitario di cui alla misura 1.3. E' stato inoltre chiesto se, nell'ambito dell'elaborazione di quanto sopra esposto, ogni Ente interpellato avesse provveduto anche ad evidenziare particolari elementi di criticità eventualmente riscontrati che abbiano, in qualche misura, ostacolato il ricorso alla suddetta opportunità.

Dalle risposte pervenute possono desumersi alcune considerazioni. Soprattutto nel caso di piccoli Comuni, la scelta discrezionale di non usufruire del finanziamento comunitario per migliorare il contesto urbanistico, è stata motivata dal fatto che il menzionato miglioramento è stato realizzato – in taluni casi – mediante il ricorso ad altre fonti di finanziamento. Da rilevare tuttavia che, siccome il ricorso al contributo comunitario presuppone un cofinanziamento che interessa anche l'intervento finanziario delle Amministrazioni comunali, alcune di queste si sono fermate laddove detto intervento avrebbe comportato aggravii di bilancio non sopportabili data la limitatezza delle risorse che caratterizza in genere soprattutto i piccoli centri.

In altre realtà, invece, il mancato ricorso alla fonte comunitaria di finanziamento è imputabile al mancato – ed indispensabile – coinvolgimento dei privati, cosa che non ha permesso di portare a termine le iniziative intraprese dal Comune nelle singole fattispecie.

In un caso, invece, il non ricorso al PUC, è stato motivato con la mancata attivazione del nuovo Piano Regolatore Generale.

Più in generale, si ritiene che la criticità nell'attivazione dei PUC sia insita in parte nella situazione in cui versano taluni Comuni – soprattutto di piccole dimensioni – in termini di risorse umane impegnate in molti progetti ed adempimenti burocratici, quindi nella particolare necessità di dover predisporre, già in fase di domanda una complessa documentazione progettuale, che in molti casi deve essere conferita dall'esterno. Ciò presuppone – in questi casi - un preventivo impegno economico dall'esito relativamente dubbio, dal momento che poi la Regione effettua le dovute graduatorie di ammissione.

Altro aspetto critico, come si è più volte rilevato, è la necessità di un coinvolgimento anche economico già in fase di domanda, di soggetti privati che si debbono impegnare formalmente.

-
- a) Comuni con numero di abitanti compresi tra 500 e 2999;
 - b) Comuni con numero di abitanti compresi tra 3000 e 19999.

La scelta di un numero più cospicuo di Comuni appartenenti alla Provincia di Perugia è motivata dal fatto che, per quanto riguarda la caratteristica "non attivazione alcun programma di riqualificazione urbana" è molto più alto il numero di quest'ultimi rispetto a quelli della Provincia di Terni.

Per quanto concerne gli aspetti critici rilevati nell'ambito della realizzazione dei PUC, si è inoltre posto in relazione l'aspetto reale del fenomeno con quello numerico-economico desunto dal prospetto cui ci si riferisce.

A tale proposito, è stato preso in esame il PUC Piediluco, che ha usufruito di finanziamenti comunitari pari a 998.698,52 euro. Questo intervento è localizzato nell'ambito del centro abitato di Piediluco ed interessa in particolare le zone prospicienti il lago. Si tratta di un programma che comprende l'intero centro urbano che ha come obiettivo quello di promuovere la manutenzione urbana e con questa il potenziamento dell'offerta turistica ed il completamento del sistema delle strutture sportive e ricreative.

Di particolare rilievo sono gli obiettivi specifici che ci si prefigge con questo programma, tra cui assumono particolare importanza la promozione e manutenzione delle aree pedonali, il recupero e la valorizzazione dell'edilizia residenziale privata, oltre che del patrimonio edilizio non residenziale.

Gli interventi a carattere urbano si sostanziano nella manutenzione e nel rifacimento delle pavimentazioni del borgo storico; gli interventi invece più strettamente conservativi sono quelli tendenti al recupero di opere architettoniche di pregio storico-artistico, il tutto in favore del recupero di spazi destinati ad ospitare attività e manifestazioni. In definitiva, la realizzazione dei parchi del lungolago e delle opere sopra citate si inserisce in un complesso processo di rivitalizzazione economica e turistica.

Posto che gli obiettivi che sono stati individuati in fase di progettazione dell'intervento sono stati raggiunti, si è provveduto ad effettuare una visita in loco per verificare, anche tramite l'apporto del responsabile del procedimento, oltre che i fattori di successo, anche i punti critici e problematici connessi all'ottimale impiego delle risorse.

L'occasione è servita per constatare come, nel caso specifico, siano stati adottati dei criteri e metodi che, dati i risultati positivi ottenuti, potrebbero essere estesi anche ad altre realtà che non hanno sfruttato, o l'hanno fatto in maniera riduttiva, l'opportunità dei finanziamenti comunitari.

Si segnala all'organo regionale l'opportunità di pubblicizzare le cd. "buone pratiche", in maniera tale che le procedure ad esse connesse possano essere recepite ed implementate da parte delle realtà che non hanno sviluppato il PUC; in particolare l'orientamento da seguire dovrebbe essere quello di puntare sul coinvolgimento dei privati sin dall'inizio della procedura, ovvero di coinvolgere il privato nelle decisioni pubbliche, mediante incontri – inizialmente informali – nel corso dei quali vengano evidenziate tutte le opportunità che si prospettano. Tutto ciò allo scopo di garantire chiarezza e trasparenza nelle procedure, con la consapevolezza che ove detta collaborazione e detto dialogo con i privati non sussistano, possono sorgere problemi anche in fase di attuazione, così come è accaduto in alcune realtà nelle quali, pur essendo stata attivata la procedura per la predisposizione del PUC, si è poi

visto sfumare il progetto per effetto del mancato – ed indispensabile – coinvolgimento dei privati.

Si suggerisce, altresì, di perseverare sul costante e reiterato controllo sui contenuti, ovvero sulla bontà degli interventi in termini di raggiungimento dei risultati attesi; ciò potrebbe essere realizzato attraverso incontri tra i rappresentanti dei singoli Comuni nel corso dei quali potrebbero essere messe a disposizione di tutti le esperienze maturate e si potrebbero condividere schemi e procedure adottate.

Quanto sopra perché le norme comunitarie e le relative procedure di controllo sono particolarmente attente al pieno impiego dei fondi resi disponibili, ma non prevedono specifici approfondimenti in merito alla natura delle spese ed alla loro efficacia²⁰. Tenuto conto che è funzione peculiare della Corte dei conti la valutazione dell'efficacia delle spese (art. 3 legge 14 gennaio 1994, n. 20), si ritiene opportuno porre anche in risalto la positiva azione svolta in tal senso dalla Regione Umbria, come risulta dai giudizi espressi dagli organi di controllo interni.

In aggiunta a quanto sopra esposto, vista la difficoltà con cui – soprattutto nei piccoli Comuni – si riesce ad usufruire dell'opportunità fornita dai fondi strutturali, si suggerisce, se del caso, di favorire anche la predisposizione di programmi che interessino anche più realtà locali di piccola dimensione, e ciò allo scopo di unire le rispettive possibilità, sia in termini di risorse economiche, sia in termini di professionalità.

Sotto il profilo delle iniziative già intraprese dalla Regione per aumentare l'efficienza dell'intervento nel tessuto urbano, va senz'altro considerata inoltre quella dei Contratti di quartiere che – fatte le dovute precisazioni – potrebbero essere visti come un'evoluzione naturale dei Programmi Urbani Complessi²¹.

Passando ad un'analisi di carattere quantitativo della tabella precedente, si nota come il valore percentuale delle risorse comunitarie prese nella loro totalità (risorse Docup Obiettivo 2 e risorse Docup phasing out) rispetto al costo complessivo dei programmi cui è stata data attuazione, è pari a circa il 21%; detta percentuale rappresenta il valore medio dell'incidenza delle risorse Docup sul complesso dei programmi.

I valori estremi di massimo sono rappresentati dal PUC Terni Cospea (phasing out) che vede il 60% delle risorse Docup finanziare il programma relativo e il PUC Terni Campitelli, per il quale il contributo comunitario ammonta al 50% del totale.

²⁰ Con i vincoli di spesa in vigore, soprattutto per la necessità del rispetto della regola dell'*n*+2 che mette di fronte al pericolo di vedere sfumare risorse – attraverso il disimpegno automatico – sempre più sovente ci si trova di fronte alla necessità di spendere anziché di spendere bene; sarebbe pertanto opportuno riuscire a costruire un percorso che salvaguardi entrambi i criteri.

²¹ I Contratti di quartiere, pur rientrando a pieno titolo tra i programmi di riqualificazione urbana, presentano alcune differenze rispetto agli altri programmi che compongono l'universo dei "programmi complessi". I Contratti di quartiere comportano un'attenzione ancora maggiore ad elementi sociali ed ambientali e stimolano nel contempo una partecipazione cittadina ancora più attiva. Se da un lato si presentano come programmi più riduttivi, ossia più strettamente legati alla residenza singola, dall'altro presentano un maggior tasso di innovazione, dal momento che danno la possibilità di intervenire con azioni di promozione a sostegno di attività economiche anche di piccolissime dimensioni al fine di animare e rivitalizzare l'ambiente urbano.

Per ciò che concerne i valori minimi, abbiamo il caso di Narni capoluogo, il cui PUC è sovvenzionato con fondi Docup solo per il 4%; anche il PUC Narni Montoro si attesta ad un valore molto basso (6%). Percentuali basse si riscontrano anche nei PUC di Panicale Tavernelle e Avigliano Umbro Capoluogo (6%).

E' evidente che dette disparità non fanno che confermare le asserzioni fatte in precedenza, ossia che la maggior parte delle risorse disponibili restano di appannaggio di quei Comuni che hanno strutture preposte ben dimensionate e soprattutto maggiormente qualificate in termini di capacità realizzativa di progetti preliminari validi ed efficaci e quindi preferibili rispetto ad altri.

Esaminando invece l'apporto dei privati, anche in questo caso l'analisi in dettaglio del prospetto chiarisce come nella provincia di Perugia sia molto forte il coinvolgimento di tale specifica qualificazione del cofinanziamento: in effetti è proprio il PUC di Foligno (Fornaci Hoffmann) che detiene un 74% di peso delle risorse private rispetto allo specifico PUC nel suo complesso, valore percentuale che supera di gran lunga il valore medio complessivo di tali risorse in relazione al totale dei programmi, valore medio che si attesta nell'ordine del 53% circa.

L'ultima considerazione, quella relativa alla contribuzione dei vari Comuni ai singoli progetti, dimostra come soprattutto quelli di piccole dimensioni siano costretti ad intervenire con maggior stanziamento di fondi in termini percentuali: sono infatti proprio i PUC di due Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti – Avigliano Umbro e Castel Viscardo – che presentano le percentuali maggiori (rispettivamente 29% e 27%) riguardo al peso delle risorse comunali sullo specifico PUC nel suo complesso, valori percentuali che si attestano al di sopra del valore medio di riferimento, che nella fattispecie è pari al 14% circa dell'investimento globale.

Facendo un'analisi comparativa tra i dati contenuti nella tabella precedente e il piano finanziario per misura del Docup ob.2 (2000-2006), risulta che la misura in questione ha un'incidenza di circa il 10% della spesa pubblica totale del Docup stesso (Euro 39.378.668/389.296.207), valore questo piuttosto alto rispetto ad una media di circa il 3%, riferita all'elevato numero di misure complessivamente interessate.

D'altra parte, tenuto conto che il totale dei contributi europei (Euro 157.029.427) rappresenta circa il 40% dell'intero bilancio della Regione sopracitato (Euro 389.296.207), se, escludendo gli altri contributi, si somma l'entità dei fondi comunitari destinati alla Riqualficazione e recupero di aree urbane (Euro 24.560.039) con quella dei fondi erogati a tal fine dalla Regione (Euro 1.163.259), risulta che i primi rappresentano ben il 95% dell'intero impegno. Ciò ad indicare l'elevatissima incidenza dei fondi europei su questo specifico intervento.

E' evidente come questi dati confermino la validità della scelta effettuata, in quanto certamente significativa nel quadro più generale dell'impiego dei Fondi comunitari nella Regione Umbria.

CONCLUSIONI

L'esame dello sviluppo del Docup 2000-2006 nel suo insieme ha, come si è visto, confermato il positivo andamento dei programmi e, nel contempo, ha posto in risalto l'impegno dimostrato dall'Amministrazione Regionale per seguire le indicazioni ed i correttivi a suo tempo forniti, con particolare riguardo alla realizzazione di sinergie tra i vari interventi, che consentono azioni coordinate di maggior respiro e meglio finalizzate.

Nell'ultima fase di programmazione la Regione Umbria ha concentrato i propri sforzi per l'attuazione di integrazioni e sinergie fra i vari programmi, misure e azioni. Le iniziali e quasi fisiologiche difficoltà procedurali connesse con le esigenze di collegamento tra i vari settori sono state – allo stato attuale – pressochè superate ed è ipotizzabile che, in virtù dell'esperienza acquisita, si possa affrontare il prossimo periodo 2007-2013 con maggiori aspettative in termini di risultati attesi, grazie anche ai processi di semplificazione previsti in ambito europeo.

Per quanto riguarda poi l'esame specifico dell'attuazione della misura 1.3 in Umbria, sono da porre in luce alcuni elementi di interesse.

L'analisi, nel suo complesso, ha evidenziato come i Programmi Urbani Complessi rappresentino uno strumento valido sia in termini di efficacia che di efficienza anche se è sembrata – nel suo insieme – migliorabile l'attenzione alla realizzazione di edilizia sostenibile²².

Si è inoltre avuto modo di constatare come lo strumento del P.U.C. sia sufficientemente flessibile da potersi adattare a realtà urbane anche molto diverse tra loro, sia in termini di grandezza che di caratteristiche peculiari. Parimenti si è rilevato che, nella gestione delle somme a disposizione, vengono utilizzati strumenti di selezione che premiano per lo più progetti ben strutturati e di qualità. Tutto ciò, se da un lato rappresenta un metodo giusto da seguire per una corretta e giusta allocazione delle risorse, dall'altro – creando una forte disparità tra realtà più o meno efficienti – genera una forte sperequazione a favore di realtà locali che detengono al loro interno le strutture dimensionate per creare i progetti.

Riguardo all'efficacia (criterio che, derivando dal principio di buona amministrazione, indica il rapporto tra obiettivi prestabiliti e risultati ottenuti), è stato appurato che laddove l'attivazione delle risorse finanziarie private è stata più massiccia e più incentivata – soprattutto in quei progetti che hanno avuto come obiettivo il risanamento dei centri storici – ciò ha comportato un effetto leva delle risorse pubbliche. Tutto ciò ha determinato – di

²² In termini di consumo di risorse e produzione dei rifiuti, il comparto edilizio rappresenta uno dei settori dell'economia ad impatto più elevato. Gli edifici contribuiscono in misura massiccia alle emissioni, sia in fase di costruzione che di mantenimento. La progettazione di edifici e città gioca quindi un ruolo importante nell'attenuazione dei fenomeni legati al cambiamento del clima. Si definisce costruzione sostenibile un edificio o un'infrastruttura con un impatto minimo sull'ambiente in cui si trova. Per valutare tale impatto si considera la costruzione stessa nonché il suo circondario. Per costruire in modo sostenibile vanno rispettate alcune regole di base quali la minimizzazione del consumo di risorse non rinnovabili, il contribuire al rafforzamento dell'ambiente naturale, l'eliminazione o minimizzazione della messa in circolo di sostanze tossiche.

conseguenza – un sensibile aumento della capacità di attrazione dei turisti, come risulta chiaramente da quanto rilevato dagli organi di controllo interni di competenza della Regione. Pertanto si può concordemente affermare che un notevole risultato dei PUC si è avuto soprattutto in quei casi in cui vi è stato maggior coinvolgimento dei cittadini.

E' evidente che, a fronte di tutti questi elementi che caratterizzano in maniera positiva l'esperienza dei PUC, ve ne sono altri che presentano aspetti di forte criticità.

Si pensi alle difficoltà – presenti soprattutto nelle piccole realtà locali – connesse all'attivazione di una procedura complessa, che comporta grossi sacrifici in termini di somme stanziare e di forza lavoro dedicata.

Si rifletta, inoltre, sugli aspetti problematici legati alla necessità di impiego delle risorse in modo ottimale considerandone la scarsità, oltre che alla necessità di rispettare i notevoli vincoli burocratici connessi all'attivazione di una procedura sensibilmente complessa: risulta assai difficile, infatti, conciliare la tempistica dettata dalle normative comunitarie con le fasi attuative dei vari programmi.

Si consideri, oltre a ciò, il forte impulso ad un controllo di tipo quantitativo – dettato soprattutto dalla necessità di dover spendere tutte le risorse in modo da non incorrere in disimpegni automatici – a cui è utile affiancare, come peraltro si sta già facendo, un controllo altrettanto stringente dal punto di vista qualitativo.

Si valuti, inoltre, l'inadeguatezza delle risorse umane di cui dispongono soprattutto i piccoli Comuni, che si vedono costretti, unicamente per tale ragione, ad abbandonare sin dall'inizio l'idea di ricorrere ai PUC, precludendosi in tal modo la possibilità di crescere e di integrarsi in maniera più proficua nel territorio regionale.

In merito ai citati aspetti critici, sono state fornite, soprattutto nel capitolo precedente, alcune raccomandazioni che – utilmente raccordate con le strategie connesse alla prossima fase di programmazione 2007-2013 – potrebbero se non altro favorire il realizzarsi di sinergie e di iniziative tese alla realizzazione di interventi ancor più tangibili ed efficaci e, soprattutto, orientati ad un più vasto orizzonte di organismi locali fruitori.

E' da rilevare, ancora una volta, la piena collaborazione instaurata con la Regione Umbria, a conferma della validità degli indirizzi prescelti e nella prospettiva del conseguimento di risultati ancor più soddisfacenti nel quadro della programmazione futura.