il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ

Bando periferie: pessimismo dell'intelligenza, ottimismo della volontà

Bando periferie: pessimismo dell'intelligenza, ottimismo della volontà

Il segretario generale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica fa il punto sul Bando periferie che, alla prova dei fatti, mostra ancora troppe incertezze

Il bando dal 2016 ad oggi

A fine 2016 questo Giornale ospitò un articolo a mia firma sul cosiddetto "Bando periferie" che, già nel titolo, includeva l'interrogativo di fondo sulla reale portata di tale iniziativa governativa. Quel bando certamente impattava sulle forze e sulle capacità tecnico-amministrative della pubblica amministrazione, messe a dura prova negli anni terribili di crisi che hanno colpito il Paese, ma con il proposito di contrastare i fenomeni di degrado sociale, economico e fisico di non poca parte delle nostre città.

L'articolo, con quell'interrogativo di fondo, veniva pubblicato durante la fase di

valutazione delle proposte. Come poi siano andate le cose è noto: una "graduatoria non graduatoria", con tutti i Comuni finanziati, alcuni dei quali con contenuti strategici e progettuali incerti e carenti; una gestione della fase di sottoscrizione delle Convenzioni, tra Presidenza del Consiglio dei ministri (PCDM) e i 120 Comuni beneficiari, piuttosto faticosa; il carattere, direi eterogeneo, di prima attuazione del programma (sconnessioni col Codice dei Contratti, ecc.).
Sul piano squisitamente politico la durata dell'amministrazione Gentiloni ha coinciso con la messa in opera di quanto il Governo precedente aveva saputo sollecitare nei medi e grandi Comuni e, più in generale, nell'opinione pubblica. Ma la retorica e il messaggio politico di fonte governativa sono divenuti via via più sobri, fino a rarefarsi. **Quella luce accesa sulle periferie, concreta, partita da un'iniziativa del governo nella Legge di bilancio 2016, è stata un po' offuscata nell'ultimo scampolo della passata legislatura da un altro attore istituzionale: quella Commissione parlamentare sulle periferie i cui esiti del lavoro rappresentano il vero lascito in materia per il nuovo governo "giallo-verde" di Lega e M5S**. Credo, perciò, che ci si debba soffermare sulle conclusioni dei lavori della Commissione, soprattutto per l'affermazione di un principio: **stanziamenti straordinari**, di qualsivoglia natura ed entità, seppure sviluppati in una logica integrata, coordinata e sistemica, **non sono più sufficienti**, se non si arriva ad incidere e modificare anche la "cassetta degli attrezzi". Prova ne è il fatto che, tra le proposte operative avanzate dalla Commissione, si parla: di "Cabina di regia" o "Agenzia pubblica"; di un **programma pluriennale per l'intervento urbano**; e, soprattutto, del **rafforzamento e allineamento delle tante politiche pubbliche** (per la rigenerazione urbana, abitative, per la sicurezza, per il sociale).
Ora siamo al famoso **"Contratto per il governo del cambiamento"** del quale la rigenerazione urbana è componente programmatica: «*È inoltre indispensabile fermare il consumo di suolo (spreco di suolo) il quale va completamente eliminato attraverso un'adeguata politica di sostegno che promuova la rigenerazione urbana. A questo proposito vanno promosse azioni di sostegno alle iniziative per rilanciare il patrimonio edilizio esistente, favorendo la rigenerazione urbana e il retrofit (riqualificazione energetica) degli edifici. Gli immobili capaci di autoprodurre energia rappresentano la sfida del futuro. In questo senso deve essere orientata anche l'edilizia residenziale pubblica*» (estratto da pag. 12 del "Contratto per il governo del cambiamento"). **Nei prossimi mesi si capirà come questa priorità verrà**

qualificata e connotata. Si comprenderà se verranno accolte (tutte o in parte) le proposte della Commissione parlamentare; o si assisterà a nuove e inaspettate iniziative in materia; oppure, se il nuovo governo agirà in perfetta continuità con il precedente, limitandosi a coordinare l'attuazione del Bando periferie; o, infine, se le politiche proposte dalla compagine guidata dal primo ministro Conte sarà una combinazione di tutte le variabili anzidette.

Una prima valutazione tecnico-disciplinare

In attesa di sapere come si configurerà l'azione di governo, si può intanto provare a fornire una prima valutazione del Bando periferie in ambito tecnico disciplinare (evitando di aprire una più ampia riflessione teorica sul tema della rigenerazione urbana, che ci porterebbe lontano). In particolare, su un paio di aspetti dell'iniziativa che sono abbastanza critici.

Un primo aspetto. **Due seminari di** URBANPROMO a Milano (*#progettaitalia: gli approcci per riqualificare le periferie d'Italia*, XII edizione, 10 novembre 2016; *Presente e futuro delle città: dal Bando periferie alla nuova urbanità,* XIV edizione, 22 novembre 2017), a distanza di un anno l'uno dall'altro, ai quali ha partecipato un campione rappresentativo delle proposte (una quindicina di enti locali) **hanno avvalorato la forte esigenza dei Comuni beneficiari di "fare sistema" tramite un luogo di confronto tecnico**, di scambio e di contaminazione. Invece, nemmeno un euro è stato impegnato in un qualche apparato di accompagnamento e controllo *open*, in attività minime di valutazione e diffusione dei risultati. **Non una pubblicazione, un simposio, un tavolo permanente, un sito internet, sono stati attrezzati allo scopo.**

Eppure, non mancano **le esperienze passate**. **Il programma URBAN** (tanto per citare un caso nostrano del recente passato) si corredava, ad esempio, di una **"rete delle città URBAN"**, alcune pubblicazioni promosse dal Ministero delle Infrastrutture, un **"Meeting di città europee"** ospitato in Palazzo Mezzanotte a Milano e una struttura di assistenza tecnica centrale. Allora, come pensare di spendere in modo efficiente 2,1 miliardi? O conoscere e coordinare migliaia di opere? (Da fonte ANCI, gli interventi dei primi 24 programmi ammessi a finanziamento sono 604!). O valorizzare e trasferire le buone pratiche? O gestire al meglio gli imprevisti, le componenti di rischio e le varianti in corso d'opera?

È illusorio immaginare un successo del Bando periferie senza adeguate misure,

organismi e metodologie (sistemi di valutazione, piste di controllo, ecc.). **É incomprensibile che l'immane e qualificato lavoro della Segreteria tecnica e del Nucleo di monitoraggio** (istituiti allo scopo presso la PDCM) **possano coprire i tanti atti e adempimenti di cui ci sarebbe bisogno. Infine, è impraticabile l'idea che il *gap* nell'adeguatezza della *governance* possa essere colmato, impropriamente, da organizzazioni di intermediazione** come l'ANCI o l'INU.

Un secondo aspetto critico riguarda il contenuto dei singoli programmi. In fase di candidatura sembrava bastassero non più di dieci cartelle per descrivere le strategie di rilancio delle città e l'elenco di opere, più o meno lungo, che ogni Comune ha individuato per contribuire, con una propria traiettoria, allo sviluppo urbano del Paese. Candidature, peraltro, dotate di una progettualità (che il bando chiedeva avanzata) e di apporti finanziari pubblico-pubblico e pubblico-privati. **Alla prova dei fatti la progettualità si è rivelata spesso lacunosa denunciando**, così, oltre ai tempi decisamente insufficienti di elaborazione (circa tre mesi a disposizione dei Comuni per preparare le candidature, da quando il governo pubblicò il bando, nel giugno 2016), anche le difficoltà che, del resto, l'INU ha sempre segnalato: il **bisogno di un ripensamento** (e potenziamento) **radicale e strutturale della filiera amministrativa**, in grado di facilitare la macchina pubblica che progetta e incoraggiare la scala urbana del progetto pubblico. Al fondo, vi è una convinzione stabile, circa la necessità di muovere non solo e non tanto da nuovi piani o programmi, ma dall'incremento di capacità progettuale e di spesa della sfera pubblica. La debolezza, le cui cause sono molteplici, riguarda quella capacità, tra il progetto edilizio (opera pubblica o privata che sia) e il piano locale, che permette la trasformazione degli spazi urbani in chiave di rigenerazione. E la qualità progettuale che occorre non è un dato solo tecnico (peraltro necessario), bensì attiene all'operatività di politiche urbane integrate.

Sull'integrazione di risorse e soggetti e le corrispondenze temporali che tale integrazione comporta, l'apporto pubblico-pubblico e quello pubblico-privato, che pure erano richiesti nella competizione del bando, sono l'altra faccia della medaglia. Molte delle proposte finanziate si appoggiavano su: concessioni mediante l'utilizzo di beni immobili pubblici o la realizzazione di opere in finanza di progetto, entrambi poco fattibili; interventi di operatori privati la cui disponibilità, lontana nel tempo, si è rivelata inesistente; più semplicemente, in mezzo a tanti progetti, opere portanti per la strategia del programma più "auspicate" che altro. A esaminarle con occhio attento, siamo quasi sempre dinanzi a predeterminazioni di partenariato deboli e che

alla lunga minacciano di inficiare l'efficacia dell'iniziativa.
Sebbene vi sarebbero da richiamare altri aspetti problematici, altrettanto importanti, **è ormai robusta l'opinione che sulla questione urbana vi siano troppe incertezze all'orizzonte.** In definitiva, siamo ancora di fronte al "pessimismo dell'intelligenza, ottimismo della volontà", come diceva un famoso politico e filosofo del secolo scorso.

Autore

Luigi Pingitore

Architetto, ha studiato a Firenze e conseguito il Master di secondo livello "Urbam-urbanistica nella amministrazione pubblica: management della città e del territorio" all'Università La Sapienza di Roma. Iscritto a Legambiente dal 1999, ove ha ricoperto ruoli di responsabilità, è stato docente presso l'Università di Firenze al Master di secondo livello "Il progetto della smart city". É socio amministratore della Epsus, società di ingegneria attiva nel campo dei servizi tecnici professionali. Come tecnico progettista per soggetti pubblici e privati ha maturato un'ampia esperienza in piani e programmi di rigenerazione urbana e interventi di social housing. Da luglio 2016 a luglio 2019 è segretario generale INU. Suoi contributi sono stati pubblicati in riviste e testi specializzati e conta numerose partecipazioni in convegni e in comitati scientifici