

# MILLEPERIFERIE

Percorsi di rigenerazione a guida culturale e creativa per i borghi e le aree interne e marginali

*a cura di Vincenzo Vignieri*

edizioni  marianna



# **MILLEPERIFERIE**

Percorsi di rigenerazione a guida culturale e creativa per i borghi e le aree interne e marginali

*a cura di Vincenzo Vignieri*



COMUNE DI GERACI SICULO



COMUNE DI GRATTERI



COMUNE DI LASCARI



COMUNE DI SCILLATO



COMUNE DI SCLAFANI BAGNI



COMUNE DI VALLEDOLMO



COMUNE DI ALIMINUSA



COMUNE DI ALIMENA



COMUNE DI BOMPIETRO



COMUNE DI CALTAVUTURO



COMUNE DI CASTELBUONO



COMUNE DI CERDA



COMUNE DI PETRALIA SOPRANA



COMUNE DI PETRALIA SOTTANA



COMUNE DI POLIZZI GENEROSA



COMUNE DI POLLINA



COMUNE DI SAN MAURO CASTELVERDE



COMUNE DI SCIARA



Vincenzo Vignieri, Curatela scientifica  
Giuseppe Antista, Curatela editoriale

In copertina: *Le ricamatrici* di Angela Sottile, 2021 - Geraci Siculo

ISBN 979-12-80528-17-9

MIGI Press, Impaginazione e progettazione grafica

SO.SVI.MA SPA - Capofila progetto I ART Madonie: Direzione Amministrativa e Finanziaria  
Alessandro Ficile, Amministratore Unico  
Carmelo Macaluso, RUP progetto I ART Madonie  
Cerami Mario, Assistente al RUP  
Vignieri Salvatore, Direttore dei lavori  
La Placa Rosanna, Segreteria tecnica ed amministrativa  
Macaluso Silene, Elaborazione e gestione rendicontazione finanziaria  
La Placa Barbara, Cura rapporti con i partner ed i comuni associati

I WORLD: Direzione generale progetto  
Lucio Tambuzzo, Ideatore e Direttore generale I ART Madonie  
Emanuele Messina, Responsabile networking nazionale e internazionale  
Clara Mollica, Responsabile segreteria tecnica e assistente al coordinamento  
Claudia Tambuzzo, Direttore della rete dei CCP e coordinamento organizzativo  
Therese Pecora, Direttore della rete dei CCP e coordinamento attività

Il volume è stato realizzato nell'ambito del progetto "I ART: IL POLO DIFFUSO PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA DELLE PERIFERIE DEI COMUNI DELLE MADONIE", ideato e diretto da I WORLD, capofilato da SO.SVI.MA. S.P.A. e finanziato dal Bando della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 1 giugno 2016, Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia - D.P.C.M. 25/05/2016 (G.U. 127 del 01/06/2016) - CUP E22F17000320001

# Indice

Presentazioni	VI
Introduzione <i>Vincenzo Vignieri</i>	1
MILLEPERIFERIE: le comunità e la terza via per la rigenerazione urbana delle periferie italiane <i>Lucio Tambuzzo</i>	7
Ripensare la rigenerazione (attraverso mezzo secolo di vita vissuta) <i>Roberto Gallia</i>	14
Produzione culturale contemporanea nelle aree marginali. L'influenza del contesto territoriale sui percorsi di rigenerazione a guida creativa <i>Valentina Bruschi e Vincenzo Vignieri</i>	39
Strategie di rigenerazione culturale nelle aree non urbane: l'impatto degli eventi culturali a guida giovanile nei piccoli borghi della Sicilia <i>Luisa Tuttolomondo</i>	66
Il ruolo del Museo "come dispositivo di produzione culturale" per lo sviluppo e la rigenerazione della comunità nel territorio <i>Laura Barreca e Vincenzo Vignieri</i>	89
L'architettura contemporanea come strumento di rigenerazione urbana nei centri storici minori: il Salto del Ventimiglia a Geraci Siculo <i>Giuseppe Antista</i>	108
Il progetto I ART Madonie: creatività, cultura e identità per la rigenerazione dei piccoli borghi <i>Emanuele Messina e Claudia Tambuzzo</i>	117
Un'oasi di creatività per rigenerare le Madonie, un'isola nell'isola a misura d'uomo <i>Roy Paci</i>	133
Il "Manifesto MILLEPERIFERIE": un contributo strategico per innescare ambiziosi percorsi di rigenerazione a guida culturale per i borghi e le aree interne e marginali <i>Vincenzo Vignieri e Lucio Tambuzzo</i>	136

*Percorsi di rigenerazione a guida culturale e  
creativa per i borghi e le aree interne e marginali*



# Ripensare la rigenerazione (attraverso mezzo secolo di vita vissuta)

Roberto Gallia

## 1. Premessa

Quando la SOSVIMA mi ha conferito l'incarico di collaborare ad una pubblicazione sulla "rigenerazione urbana", nell'ambito del programma I ART MADONIE, ho immediatamente pensato che il mio contributo avrebbe potuto/dovuto riguardare ciò di cui mi occupo prevalentemente, cioè i procedimenti urbanistici ed edilizi.

In particolare ho pensato ad un contributo in merito alle innovazioni normative che si sono succedute in questi ultimi anni, caratterizzate dalla tendenza a far prevalere i procedimenti edilizi sulle scelte urbanistiche, e quindi concludere con un esame del progetto di legge sulla rigenerazione urbana, che nell'attuale Legislatura è all'esame del Senato quale testo unificato delle diverse proposte<sup>1</sup>.

I confronti con il gruppo di lavoro del progetto I ART MADONIE mi hanno portato a modificare questo orientamento.

La nozione di rigenerazione urbana non risulta né univoca né condivisa. È stato fatto notare che *«in tutti i termini richiamati la particella ri sta a segnalare che l'oggetto urbano di cui parliamo ha perso, in tutto o in maniera prevalente, una connotazione che con l'intervento si mira a ripristinare: ri-qualificare sottintende che si vuole ripristinare una qualità che si è persa; analogamente ri-strutturare si dice per qualcosa che si è destrutturato; ri-sanare perché ha perso salubrità; ri-abilitare perché ha perso abilità. Ora se questa interpretazione si applica al termine rigenerazione, dobbiamo convenire che siamo in presenza di qualcosa che ha perso il suo genere, vale a dire il "complesso dei suoi caratteri essenziali e distintivi" (definizione del Devoto Oli). ... Dunque, ri-generare significa non il ripristino della condizione preesistente, bensì la creazione di un genere diverso, di nuovi "caratteri essenziali e distintivi"»*, come, ad esempio, una fabbrica dismessa trasformata in un centro polifunzionale o le aree industriali dismesse che non sono più utilizzabili nella loro funzione originaria e altrimenti riutilizzate<sup>2</sup>.

Inoltre, il richiamo al progetto MILLEPERIFERIE, che *«intende proporre una occasione di confronto tra percorsi significativi ed esperienze rilevanti di rigenerazione urbana, rurale e delle "aree interne" nel panorama nazionale»*, mi ha indotto a considerare l'importanza non solo di riflettere su significati e su esperienze, ma soprattutto di farlo con riferimento esperienze diverse e diversificate, riconducibili comunque ad una concezione ampia di rigenerazione

---

<sup>1</sup>XVIII Legislatura, AS 1131 (<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51435.htm>).

<sup>2</sup>A. Bianchi, B. Placidi, *Rigenerare il Bel Paese. La cura di un patrimonio dismesso e sconosciuto*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2021.

urbana e territoriale, rispetto alla quale in letteratura esiste una vasta pubblicistica, la cui sistematizzazione per temi ed indirizzi non risulta ancora operata.

Tutto questo mi ha portato a riflettere sulla mia personale esperienza, lavorativa e non solo, degli ultimi cinquanta anni, e ricordare come spesso, e a diverso titolo, mi sono trovato coinvolto in esperienze riconducibili alle tematiche della rigenerazione urbana, anche se mai definite con questo titolo, con esiti vari che presentano specifiche luci ed ombre.

Ho messo in fila i ricordi delle mie esperienze che - in modi diversi - hanno intercettato in maniera significativa alcune iniziative di recupero edilizio e riqualificazione urbana, che richiamo con una estrema sintesi cronologica.

- Il decennio 1972-1981 ha visto la mia partecipazione attiva (prima come studente, poi come architetto) alle iniziative del Comitato di lotta per la casa di Primavalle (borgata di Roma), caratterizzate dall'abbinamento della rivendicazione di un alloggio dignitoso con la riqualificazione del quartiere, sfociate in una pluralità di iniziative edilizie, urbanistiche e sociali.
- Nel biennio 1978-1979, quale funzionario del comune di Venezia sono stato chiamato a progettare il piano di zona di Mazzorbo (isola limitrofa a Burano), con l'obiettivo di sostituire un insediamento di case popolari "minime" mantenendo i residenti; piano avviato con la edificazione di un complesso residenziale progettato da Giancarlo De Carlo, che ha avuto notorietà internazionale, ma che non ha realizzato le finalità previste.
- Nel biennio 1988-1990, quale professionista, ho progettato e diretto i lavori di restauro di un complesso edilizio a Roma, realizzato dai piemontesi e prospiciente il Vaticano, il cui esito è derivato da un connubio di tecnologia e capacità delle maestranze.
- Nel quinquennio 1993-1998, quale funzionario del ministero del bilancio e della programmazione economica, sono stato coinvolto nelle vicende della concertazione economica e dello sviluppo locale, con l'istruttoria dei patti territoriali di prima generazione, fra i quali quello delle Madonie.
- Nel periodo 1998-2006 sono stato promotore di iniziative di sviluppo locale partecipato, prima per conto della Regione Lazio (centri storici minori, Prusst), poi presso l'agenzia regionale Sviluppo Lazio (asse Sviluppo locale del Docup 2000-2006).
- Infine, nel periodo 2006-2008, ho avuto il compito di promuovere e coordinare un intervento di partenariato pubblico privato per la



riqualificazione dell'impianto della pubblica illuminazione del comune di Guidonia Montecelio (terzo comune del Lazio per dimensione demografica, con un vasto territorio antropizzato suddiviso in sei agglomerati di significative dimensioni e una pluralità di centri sparsi), che ha dato luogo ad un procedimento risultato significativo nel valorizzare il ruolo delle infrastrutture di servizio.

Esperienze che ho avuto modo di rielaborare nella attività didattica e pubblicistica, e che questa occasione mi dà modo di ripensare, cercando di comprendere quale possa essere il filo rosso che, al di là della mia persona, ne possa collegare e/o riunificare il significato, e che intendo offrire come contributo, cercando di depurarle dagli inevitabili riferimenti autobiografici.

## 2. Primavalle

Nel 1973 avevo 22 anni, ero uno studente di architettura a Valle Giulia, quando mi sono ritrovato coinvolto nell'esperienza di un doposcuola a Primavalle, una delle dodici borgate popolari create negli anni '30 nella campagna romana, ad anello intorno alla Roma umbertina, per ricollocare le famiglie che avevano perso la casa a seguito del "piccone demolitore" che aveva distrutto buona parte della Roma medievale.

In quegli anni erano molti i doposcuola nei quartieri popolari, dove non solo si aiutavano i ragazzi (prevalentemente delle medie) a fare i compiti, ma si cercava anche di coinvolgere i genitori nei problemi della "lotta di classe". Iniziative a cui avevano dato vita giovani professori e studenti universitari, in forme organizzative diverse, sull'onda di *Lettera ad una professoressa* di Don Lorenzo Milani<sup>3</sup>, che aveva ricordato come studiare ed apprendere sia la via maestra per l'emancipazione sociale oltre che economica. Altri, ma pochi, facevano riferimento al *Rapporto da un villaggio cinese* di Jan Myrdal<sup>4</sup>, sociologo, figlio di Gunnar, il famoso economista dello sviluppo; testo che narrava la formazione di una società egualitaria e comunitaria, che in seguito risultò una ricostruzione fantasiosa più che una narrazione interpretativa della realtà osservata.

Il quartiere di Primavalle era costituito prevalentemente dalle case popolari di proprietà dell'IACP, parte delle quali definibili baracche, edifici monopiano, con accesso diretto dal cortile o dalla strada, di una o due stanze, ed un piccolo

---

<sup>3</sup>Libro pubblicato per la prima volta nel maggio 1967, dalla Libreria Editrice Fiorentina (LEF).

<sup>4</sup>Libro pubblicato da Einaudi nel 1965.

locale igienico con lavandino e water. Oltre il sovraffollamento, la promiscuità e le scarse dotazioni igieniche, la situazione era aggravata dalle conseguenze della mancata manutenzione e dalla presenza di nutrite colonie di ratti, le romane “pantecane”, attratte dagli orti e dai pollai, autoprodotti e non tutti ben custoditi.

Ero arrivato a partecipare al doposcuola attratto dalla presunta esistenza di una aggregazione organizzata di inquilini delle case popolari, che rivendicavano il diritto non solo ad ottenere una abitazione dignitosa ma anche a rimanere nel quartiere, senza essere nuovamente “deportati” in periferia, esperienza che molti, anche se non ancora anziani, avevano già sperimentato. Non era vero, non c’era alcuna organizzazione oltre il doposcuola, ma nessuna visione profetica si è poi avverata come questa.

Nei primi sei mesi di mia partecipazione alle attività del doposcuola, oltre a constatare la mia assoluta incapacità nel far comprendere la matematica ad adolescenti irrequieti, dovetti anche studiare cosa è una casa popolare e come si può intervenire in un quartiere di edilizia pubblica, poiché ero l’unico studente di architettura (gli altri, se umanisti studiavano filosofia o scienze politiche, se tecnici chimica o biologia). Fu un’esperienza da autodidatta, perché i corsi universitari erano tutti proiettati verso il progetto dell’espansione urbana, con una attenzione molto ridotta all’esistente, riferita soprattutto agli edifici monumentali più che ai centri storici.

Nella letteratura urbanistica<sup>5</sup> la nascita delle borgate era collegata agli sventramenti della città storica più che all’assistenza alloggiativa ai meno abbienti, con la realizzazione di una edilizia povera in località scelte con il duplice obiettivo del controllo sociale, tramite l’emarginazione delle classi popolari, e del sostegno alla rendita fondiaria, tramite l’urbanizzazione delle aree agricole limitrofe alla città costruita.

Piano piano, in assenza di possibili confronti con gli insegnanti e con gli altri studenti, scoprii che l’urbanistica e l’edilizia delle borgate non potevano essere catalogate come espressione tipica dell’Italia fascista, perché negli anni ’30, in tutta Europa, i problemi dello sviluppo urbano erano determinati dallo sviluppo della civiltà industriale e dalla connessa drammaticità delle condizioni di vita

---

<sup>5</sup>G. Berlinguer e Piero Della Seta, *Borgate di Roma*, Editori Riuniti 1960; nello specifico il Capitolo «Storia delle borgate: una politica di segregazione», pagg. 79-108.

I. Insolera, *Roma moderna, Un secolo di storia urbanistica*, Einaudi 1971 (la prima edizione è del 1969); nello specifico il Capitolo XI «Gli sventramenti e le borgate», pagg. 136-151.

della classe operaia e dei ceti meno abbienti, per cui i temi portanti del progetto urbanistico facevano riferimento al decoro e alla salubrità degli abitati<sup>6</sup>, mentre il cuore del progetto architettonico era costituito dall'elaborazione di modelli residenziale ottimali per il livello minimo vitale dell'abitare<sup>7</sup>.

Avendo appreso, nonostante quanto ci veniva illustrato all'università, che non è mai esistita una urbanistica e una architettura fascista, ma solo insediamenti ed edifici realizzati nel periodo fascista, riuscii a osservare il quartiere senza pregiudizi e studiare la realizzazione della borgata di Primavalle, localizzata intorno all'asse viario di via Federico Borromeo, che congiunge la quadrata piazza Capecelatro, di aspetto dechirichiano, con la rotonda piazza Clemente XI, cuore del precedente insediamento comunale di case per sfrattati realizzate dal comune a cavallo della prima guerra mondiale (le ultime delle quali, chiamate "cassette rosse" per l'intonaco ocra pompeiano, erano state demolite all'inizio degli anni '60 e sostituite dal campo Tanas, impianto di calcio autorealizzato dagli abitanti e dedicato ad un giovane eroe locale della Resistenza).

L'orientamento della via Borromeo coincide perfettamente con l'asse eliotermico<sup>8</sup>, cioè la direzione che permette di ripartire gli effetti della radiazione solare in maniera uguale tra le due facciate opposte di un edificio, come suggerito dai manuali tecnici dell'epoca; rispetto al quale gli edifici risultano posizionati in maniera ortogonale [Fig. 1].

La dimensione contenuta degli alloggi, come previsto dai parametri della "abitazione minima" connessi ai metodi del "costruire razionale" di cui si discuteva in seno ai C.I.A.M.<sup>9</sup>, era accompagnata dalla realizzazione di servizi familiari in comune, quali gli orti, gli stenditoi e i lavatoi<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup>L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari 1971 (la prima edizione è del 1963).

<sup>7</sup>C. Aymonino (a cura di), *L'abitazione razionale. Atti dei Congressi C.I.A.M. 1929-1930*, Marsilio Editori, Venezia, 1973 (la prima edizione è del 1971).

<sup>8</sup>Studiato a partire dai primi anni del 900, e quindi definito con calcoli matematici più accurati dagli architetti Rey e Barde e dall'astronomo Pidoux nel 1928 (A. Rey, C. Barde, J. Pidoux, *La Science des Plans de Villes. Ses applications a la Construction, a l'Extension, a l'Hygiène et a la Beauté des Villes. Orientation Solaire des Habitations*, Payot Dunod, Lausanne Paris, 1928).

<sup>9</sup>Dove si proponeva di definire un alloggio non in base alla superficie ma al numero di letti che poteva contenere, «*Intendendo per letto non il semplice mobile, ma il rapporto tra questo e un vano che lo renda fruibile in modo indipendente*», per rispondere alla necessità definita dalla composizione numerica della famiglia (Carlo Aymonino, *op.cit.*, pag. 81).

La situazione di disagio abitativo, determinata non solo dalla fatiscenza delle case ad un piano, ma anche dalle condizioni di sovraffollamento percepibile negli edifici pluripiano, costituiti prevalentemente da alloggi di due e tre vani<sup>11</sup>, era determinata anche dalla carente dotazione di servizi sociali.

La partecipazione popolare, costruita anche sulla scorta di queste osservazioni, riuscì a fare emergere una convergenza di interessi, passioni, intelligenze, illusioni, speranze, e quanto altro, e ad avviare un esaltante percorso (che ho già avuto occasione di raccontare<sup>12</sup>) di lotta e di rivendicazioni, accompagnate anche da iniziative culturali ed artistiche [Fig. 2], concretizzate nella partecipazione

---

<sup>10</sup>Questi ultimi, realizzati nei seminterrati o in piccoli edifici dedicati, esistevano ancora all'epoca, e li ho potuti osservare nella loro razionalità, perché oltre alle vasche (dotate di acqua corrente fredda, da utilizzare prevalentemente per il risciacquo dei panni) contenevano anche un focolare a legna (per scaldare l'acqua e produrre cenere) e alcuni tini in cemento (dove lasciare in ammollo i panni, immersi nell'acqua calda con la cenere quale detergente).

<sup>11</sup>Un successivo censimento consentirà di accertare la composizione dei 2.636 alloggi che saranno inseriti nel piano di recupero, la cui consistenza percentuale era ripartita in 14 monovano, 56 a due vani, 25 a tre vani e 5 a quattro vani, con un utilizzo in condizioni di sovraffollamento di due casi su tre.

<sup>12</sup>In ordine cronologico:

- *Roma Primavalle. Un quartiere in lotta per la ristrutturazione*, in «Urbanistica Informazioni», III, 1974, n. 16, pag. 20;
- *Primavalle dalla casa al territorio. Comunicazione del «Comitato di lotta per la casadi Primavalle» al 14° congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, in «Sapere», 1975, luglio, n. 784, pagg.36-38;
- *Primavalle. Il quartiere vuole gestire la ristrutturazione*, in «Urbanistica Informazioni», IV, 1975, n. 24, pagg. 20-21;
- *Primavalle. Un quartiere in lotta contro l'esclusione pianificata*, in «l'altra roma», I, 1976, maggio, n. 4, pagg. 7-10;
- *Primavalle: rinnovo urbano sotto controllo popolare*, in «Città Classe», 1977, settembre-ottobre, n. 13-14, pagg. 40-43;
- *La crescita dei comitati romani. Quartieri in lotta per i risanamenti IACP*, in «Urbanistica Informazioni», VII, 1978, n. 39, pagg. 7-8;
- *Primavalle. Ipotesi di lavoro per il piano di ristrutturazione* (in collaborazione), Cooperativa L'Altra Città, maggio 1978;
- *Primavalle. Dalle lotte per la casa al piano decennale attraverso l'esperienza di una borgata popolare*, in «La Critica Sociologica», 1982, autunno-inverno, n. 63-64, pagg. 171-182;
- *Il piano di recupero di Primavalle. Applicazione di una metodologia di indagine alla definizione del fabbisogno abitativo per il recupero del patrimonio edilizio pubblico* (in collaborazione), in AISRE, IV Conferenza italiana di Scienze Regionali. Atti preliminari, 1983, volume III, pagg. 220-239;
- *Una metodologia di indagine per la definizione del fabbisogno abitativo per il recupero del patrimonio edilizio pubblico. L'applicazione al P.d.R. del quartiere di Primavalle a Roma*, in Provincia di Bologna, *Luoghi e logos. Il territorio fra sistemi di decisione e tecnologie della conoscenza. Atti preliminari*, 1984, volume 1, pagg. 500-515;
- *Primavalle, piano di recupero n.8, 19^ Circostrizione*, in «USPR documenti», 1986, marzo, n. 11, pagg. 78-79.

alle decisioni politiche e ai procedimenti amministrativi, che hanno portato, in tempi successivi ma ravvicinati, alla:

- costruzione di nuovi alloggi localizzati nelle aree edificabili già disponibili all'interno del quartiere di Primavalle, dove trasferire una parte le famiglie occupanti le abitazioni monopiano, e realizzazione di un nuovo impianto sportivo, dove delocalizzare la gestione del Campo Tanas, liberando le aree necessarie a realizzare ulteriori costruzioni residenziali;
- rifiuto della proposta di un piano di zona per la riqualificazione di Primavalle, proposto dall'Ufficio comunale del PRG, finalizzato alla sostituzione edilizia (pressoché integrale) del patrimonio abitativo esistente, tramite un programma pluridecennale di demolizioni e ricostruzioni;
- approvazione di un nuovo piano di zona di Primavalle che consentisse la costruzione di nuovi alloggi da destinare solo alle famiglie delle restanti abitazioni monopiano o occupanti alloggi impropri (scantinati, lavatoi, ecc.) e utilizzare gli spazi resi disponibili per servizi collettivi, accompagnato dalla richiesta di estendere ad un'area contigua la realizzazione degli ulteriori interventi di edilizia popolare;
- approvazione del piano di recupero di Primavalle per organizzare la ristrutturazione degli alloggi da mantenere e provvedere alla dotazione di servizi di quartiere;
- approvazione del contiguo piano di zona di Torvecchia, e avvio a realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica [Fig. 3]<sup>13</sup> da destinare, oltre che alla generalità degli aventi diritto, anche alle famiglie di Primavalle alloggiate nel dormitorio comunale (da riconvertire a servizi scolastici e sociali), in alloggi caratterizzati da condizioni di particolare sovraffollamento, negli immobili da svuotare per avviare gli interventi di ristrutturazione con destinazione residenziale e/o assistenziale<sup>14</sup>;
- avviare a realizzazione i primi interventi, di competenza dell'IACP, di ristrutturazione edilizia con rifusione di alloggi mono e bivano, e realizzazione

---

La riflessione più approfondita dei vari aspetti che hanno riguardato l'esperienza di Primavalle sono contenuti nel saggio pubblicato su «La Critica Sociologica» a seguito di un confronto con il prof. Franco Ferrarotti.

I testi citati sono visionabili e liberamente scaricabili all'indirizzo [http://www.robertogallia.it/public/press/?page\\_id=746](http://www.robertogallia.it/public/press/?page_id=746).

<sup>13</sup>Questa immagine, e le successive foto 4, 6, 7 e 13, sono elaborazioni dell'autore in Google Earth su immagini Landsat/Copernicus con licenza di utilizzo (Licenza Google del 12 gennaio 2022)

<sup>14</sup>In un complesso composto da due edifici a due piani vennero immediatamente avviati i lavori per insediare una comunità terapeutica per disabili mentali, tuttora in attività.

di alloggi da tre a cinque vani.

Dal punto di vista delle scelte urbanistiche sul territorio, di questa esperienza occorre sottolineare il passaggio da una riqualificazione della città (non si usava ancora il termine di rigenerazione) attuata solo con interventi di sostituzione edilizia, ad un programma di recupero dell'esistente; passaggio realizzato non senza ritardi e contraddizioni. Il piano di zona proposto dall'amministrazione comunale, anche se finalizzato sostanzialmente a contrastare la richiesta di estendere gli interventi alle aree edificabili dei privati<sup>15</sup>, di fatto era sostenuto dal non concepire che gli edifici potessero comunque avere una loro dignità sia architettonica sia costruttiva. Per lo stesso motivo il progetto degli edifici localizzati nelle aree rese libere dalla demolizione delle case monopiano e dal trasferimento del campo sportivo, anche se redatto da qualificati professionisti<sup>16</sup>, non prese in alcuna considerazione l'ipotesi di mantenere due lunghi edifici a due piani, che delimitavano i lotti delle case monopiano, e che nell'impianto urbanistico contribuivano a definire una sorta di cardo e decumano con l'intersezione di viale Federico Borromeo, asse centrale del quartiere.

Personalmente, dopo aver partecipato come studente alle iniziative del Comitato di lotta per la casa, ho avuto la possibilità, come architetto, di partecipare alla progettazione del piano di recupero e dei primi interventi di ristrutturazione edilizia degli edifici lasciati liberi dal trasferimento degli occupanti nelle case nuove. Poi la vita mi ha condotto altrove.

---

<sup>15</sup>La proprietà dell'area di Torvecchia era della Compagnia Fondiaria Romana, che uno studio, condotto con la facoltà di architettura della Sapienza, dimostrò essere la beneficiaria di pressoché tutti i provvedimenti urbanistici riguardanti il quadrante nord compreso fra Primavalle, Torvecchia e Monte Mario Torvecchia e Monte Mario (cfr: G. Storto e V. Pignatelli, *L'uso capitalistico del territorio a Primavalle*, in «l'altra roma», I, 1976, maggio, n. 4, pagg. 10-11)

<sup>16</sup>Il gruppo di progettisti era diretto e coordinato dal prof. Marcello Vittorini.



Fig. 1 – Impianto urbanistico della borgata di Primavalle



Fig. 2 – Murales sulle case di Primavalle



Fig. 3 – Il quartiere di Primavalle e, in alto, l'insediamento ERP di Torrevecchia

### **3. Mazzorbo**

L'esperienza di Primavalle non ha fatto parte dei miei studi universitari. Anche se in quegli anni si cominciava ad accennare alle problematiche del recupero, con riferimento ai centri storici, agli edifici di archeologia industriale e ai quartieri di edilizia popolare nella città post-unitaria, le borgate degli anni '30 erano escluse da qualsivoglia considerazione. La mia tesi di laurea, in restauro urbano, ha quindi avuto come tema il territorio dei Monti Cimini (area della provincia di Viterbo) e il comune di Ronciglione, che nel periodo rinascimentale era stato il centro della vita economica dei possedimenti dei Farnese, contiguo al comune di Caprarola che era stato il centro di rappresentanza.

Speravo di poter praticare i miei interessi al recupero urbano quando, a febbraio 1978, sono stato assunto, quale urbanista, al comune di Venezia. In quel periodo Venezia, insieme a Bologna, era il cuore delle politiche pubbliche di recupero dei centri storici.

Assessore all'urbanistica era il prof. Edoardo Salzano, docente all'IUAV e uno dei più considerati urbanisti italiani, che mi conosceva perché era stato consigliere comunale di opposizione a Roma e ci eravamo confrontati, non senza qualche asprezza, sull'ipotesi di recupero di Primavalle, alla quale aveva contrapposto la riqualificazione in corso al Tiburtino III, un'altra delle borgate degli anni '30, dove si stava procedendo con interventi di demolizione e ricostruzione. La sua decisione in merito alla mia collocazione nel lavoro dell'assessorato fu immediata e non negoziabile. Vista la mia precedente esperienza mi sarei occupato dei piani di edilizia economica e popolare.

Da quasi un ventennio non si eseguivano interventi di edilizia pubblica nelle isole minori a causa dell'assenza di pianificazione urbanistica. I piani di edilizia economica e popolare di Murano e di Burano, da me redatti, passarono al vaglio sia della commissione consiliare urbanistica, con un forte confronto politico ma senza particolari osservazioni tecniche, sia del controllo regionale, con osservazioni di dettaglio prevalentemente procedurali, e furono approvati con sollecitudine.

Il piano di Burano, localizzato nella limitrofa isola di Mazzorbo, collegata all'insediamento storico tramite un ponte in legno [Fig. 4], è stato quello che ha suscitato una maggiore attenzione e una partecipazione attiva da parte del Consiglio di quartiere, organo del decentramento comunale che avviava in quegli anni la propria attività. La particolare attenzione era determinata non tanto dalla proprietà privata dei terreni liberi inseriti nel piano, quanto piuttosto dalla presenza di un insediamento di case popolari "semirurali" (molto simili a quelle di Primavalle),



da un campo di calcio che si voleva mantenere, da un percorso pedonale che si voleva salvaguardare perché molto usato da coloro che scendevano dal traghetto proveniente da Venezia, e che preferivano raggiungere a piedi l'abitato di Burano per evitare il tempo dedicato alla fermata di Torcello, che precedeva quella di Burano.

Nonostante queste indicazioni fossero state subito accolte all'interno del progetto, uno storico contrasto fra i componenti il Consiglio di quartiere (stile Peppone e Don Camillo) costrinse ad un numero eccessivo di riunioni, alle quali era richiesta la mia presenza, che garantii volentieri, anche se al di fuori delle ore di ufficio, perché vivevo queste riunioni come proficue (e divertenti) occasioni di confronto.

La decisione che scaturì la trovavo ovvia sin dall'inizio. Le nuove case popolari sarebbero state assegnate prioritariamente alle famiglie alloggiate nelle casette monopiano, da demolire perché sarebbe risultato eccessivamente oneroso riquilibrare una edilizia non di qualità. Il campo di calcio sarebbe stato mantenuto e la viabilità pedonale salvaguardata.

La durata del procedimento aveva consentito anche di ragionare con l'assessore Salzano sulla opportunità di organizzare un intervento di particolare qualità architettonica, più che opportuno in riferimento sia alla localizzazione paesaggisticamente importante sia alla dimensione di fatto contenuta (e quindi non facile da progettare), ricorrendo ad un progettista di indiscutibile esperienza e capacità. Il pensiero corse subito alle residenze universitarie di Urbino e alle case dei dipendenti delle acciaierie di Terni, progettate da Giancarlo De Carlo e realizzate pochi anni prima.

Non ho seguito la progettazione e la edificazione del complesso residenziale progettato da Giancarlo De Carlo, che ha avuto notorietà internazionale, perché alla fine del 1979 mi sono dimesso dal lavoro, per l'impossibilità di sostenere i costi necessari per trasferire a Venezia la famiglia che andavo costruendo. Così ho seguito il progetto tramite le numerose pubblicazioni che lo hanno illustrato<sup>17</sup>, rimanendo perplesso perché il planivolumetrico occupava un'area ben più ampia del perimetro del piano, inglobando anche l'area del campo sportivo [Fig. 5].

---

<sup>17</sup>Mi riferisco, in particolare, ai due numeri monografici su Venezia della rivista «Edilizia Popolare», n. 175/1983 e n. 176/1984, il primo dei quali riporta una intervista a Giancarlo De Carlo (pagg. 65-70) e il secondo la descrizione e la documentazione dell'intervento di Mazzorbo (pagg. 93-101).

Non sono stato mai in grado di sapere se il progetto, in questa dimensione, sia rimasto a livello di suggerimento o sia stato assunto con atti formali. Comunque, a distanza di tanti anni, al primo intervento non sono seguite altre fasi, e le case minime (o semirurali) stanno ancora al loro posto [Fig. 6].



Fig. 4 – Perimetro del PEEP di Mazzorbo

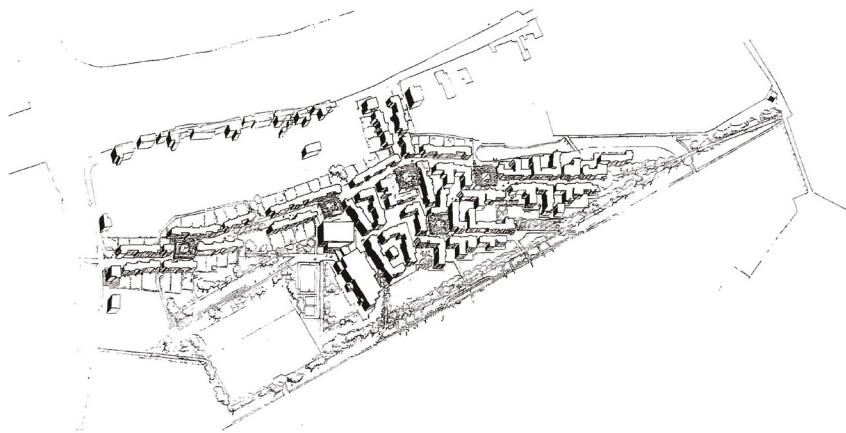


Fig. 5 – Planivolumetrico del progetto di Giancarlo De Carlo per Mazzorbo



Fig. 6 – PEEP di Mazzorbo: in alto l’insediamento progettato da De Carlo, in basso le case minime (o semirurali)

#### 4. Decoro urbano e requisiti prestazionali

Fra metà degli anni '80 e metà degli anni '90 ho esercitato la libera professione. Avevo riadattato a studio l'appartamento nel quale sono nato, in un edificio "piemontese" caratterizzato dai ballatoi nei cortili interni, realizzato a fine '800 (insieme ad un limitrofo edificio gemello) in piazza Risorgimento, prospiciente lo Stato Vaticano, come quinta di accesso all'espansione verso il Tevere [Fig. 7].



Fig. 7 – Quartiere Prati di Castello e, sul fondo, il quartiere Mazzini-Delle Vittorie

Alla fine degli anni 80 fui incaricato del ripristino dei prospetti. Con il responsabile dell'ufficio tecnico circoscrizionale, un mio compagno di università che diventerà uno stimato dirigente comunale, discutemmo a lungo sul colore da impiegare, e alla fine lo convinsi (per sfinimento) ad accettare l'idea di



riproporre la tinta ocra rossa, che, insieme all'ocra gialla, terre naturali che si estraevano lungo il corso del Tevere, erano state abbondantemente utilizzate per dipingere le facciate degli edifici realizzati dopo il 1870.

La realizzazione delle pitture costituì un vero problema, essendo improponibile utilizzare il latte di calce colorato con le terre. I guasti prodotti dal quarzo plastico erano ormai evidenti e innegabili. Erano disponibili le prime tinte ai silicati, la cui reazione osmotica riproponeva gli effetti delle tinte a calce. Però non esisteva un colore vicino all'ocra rossa, tinta che andava composta con una miscela di colori, ai quali se aggiungevi troppo bianco diventava rosa e se aggiungevi troppo nero virava in viola. Alla fine di lunghi ed estenuanti tentativi, il problema fu efficacemente risolto da una squadra di pittori immigrati dalla Polonia, non ancora democratica ma nella quale le maestranze edili venivano formate in speciali scuole di decorazione. La soluzione, da loro proposta, di intervenire con una colorazione a più strati (sottofondo, fondo, spugnatura, velatura) si rivelò efficace nel definire



Fig. 8 – Il mio edificio



Figg. 9 e 10 – Gli altri edifici



la tonalità della coloritura, che è risultata stabile nel tempo.

Ancora oggi il palazzo, a molti anni di distanza, con la sua coerenza cromatica arreda la piazza [Fig. 8], in contrasto con gli altri due palazzi della medesima tipologia, che la delimitano e la sfigurano con le loro facciate multicolori [Figg. 9 e 10], che presentano anche porzioni sbiancate e non ancora ripristinate.

Con l'occasione furono anche rinnovati alcuni impianti, non in maniera omogenea, essendo l'immobile suddiviso in cinque condomini. Fu realizzato l'impianto di messa a terra, collegato a tutte le utenze elettriche. Fu realizzata l'acqua diretta a pressione, in sostituzione dell'impianto a caduta dai serbatoi, dotando ogni utenza del proprio misuratore. I contatori del gas vennero spostati

fuori dagli appartamenti. Fu installato un impianto centralizzato per la ricezione del segnale televisivo, eliminando i fili volanti in facciata. Vennero così anticipate le disposizioni sugli impianti interni agli edifici, che verranno introdotte solo nel 1990, e che ancora oggi, nonostante le modifiche e integrazioni apportate, prescrivono una esecuzione “a regola d’arte” (cioè legata ad una riconosciuta capacità di ideare e realizzare) piuttosto che al rispetto di specifiche regole tecniche (cioè prescrizioni tecniche ad applicazione obbligatoria) che disciplinano i relativi requisiti prestazionali e di sicurezza.

## **5. Lo sviluppo locale**

Nel periodo 1993-2006 sono stato coinvolto nelle politiche di sviluppo locale. Nel 1993, in occasione della cessazione dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno e lo scioglimento degli enti ad esso dedicati, mi trovo presso la Direzione per la contrattazione programmata del Ministero del bilancio e della programmazione economica, alla quale erano state trasferite le competenze per gli accordi con le grandi imprese e con i consorzi di PMI, per promuovere gli investimenti produttivi di significativa dimensione e orientare la loro localizzazione. Materia importante che qui tralascio perché gli aspetti territoriali delle politiche di sviluppo meritano uno specifico approfondimento.

Nell’ambito del complesso processo di riorganizzazione degli interventi nelle aree depresse, viene introdotto il patto territoriale<sup>18</sup>, quale strumento di promozione dello sviluppo locale, quasi in antagonismo alle precedenti modalità di intervento centralizzato. La competenza per la sua attuazione, attinente la gestione dei fondi strutturali, avrebbe dovuto riguardare la Direzione per le politiche di coesione; fu invece attribuita alla Direzione per la contrattazione programmata, che disponeva del personale preparato per effettuare istruttorie di investimenti sia territoriali sia imprenditoriali. Così fui coinvolto nell’istruttoria delle prime dodici proposte da presentare al Cipe (che comprendevano anche il patto territoriale delle Madonie)<sup>19</sup>, definite di “prima generazione” per distinguerle dalle proposte elaborate successivamente, a seguito delle innovazioni apportate con l’introduzione della programmazione negoziata<sup>20</sup>. Dopo le polemiche che

---

<sup>18</sup>Articolo 8 del decreto legge 244/1995, convertito con modificazioni dalla legge 341/1995.

<sup>19</sup>R.Gallia, *Sui patti territoriali approvati dal Cipe*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XII, 1998, n. 1, pagg. 159-181.

<sup>20</sup>La legge 662/1996 sostituisce la contrattazione programmata, dedicata prevalentemente allo sviluppo imprenditoriale, con la programmazione negoziata, che introduce strumenti di

hanno accompagnato la riorganizzazione dei procedimenti per lo sviluppo locale, alla fine è stata riconosciuta la specifica validità del procedimento adottato per i patti di prima generazione<sup>21</sup>.

L'esperienza di sviluppo locale maturata con le vicende dei patti territoriali nazionali è stata successivamente messa a frutto nelle attività di promozione di iniziative di sviluppo locale partecipato, prima per conto della Regione Lazio, poi presso l'agenzia regionale Sviluppo Lazio.

Le attività regionali, di promozione degli interventi nei centri storici minori e per predisporre i programmi Prusst, sono risultate più significative di quelle messe in atto tramite l'agenzia di sviluppo, che riguardavano gli investimenti infrastrutturali degli Enti locali da finanziare tramite i fondi strutturali del Docup 2000-2006. Per valutare l'utilità e la fattibilità di ogni investimento proposto, avevo elaborato un semplice procedimento matematico, riferito sia alla costruzione dell'opera sia alla gestione del servizio, che, applicato, ha dimostrato una propria validità operativa<sup>22</sup>. Tuttavia le evidenze prodotte non sono risultate gradite ai decisori politici, perché mettevano in luce l'incongruenza di alcune scelte operate con il criterio dell'appartenenza.

Più significativo è risultato il programma avviato in seno all'assessorato all'urbanistica per impegnare una piccola cifra, derivante dai fondi che ogni anno il bilancio regionale metteva a disposizione dei singoli consiglieri per "elargire mance ai famigli", il più delle volte senza capo né coda. Questa piccola cifra è stata usata per finanziare un concorso di idee sulla rivitalizzazione dei centri storici minori, rivolto alle amministrazioni e non ai tecnici, con l'impegno che nel successivo bilancio regionale sarebbero state assegnate le risorse per realizzare le

---

concertazione istituzionale (intesa ed accordo) e articola gli strumenti di promozione dello sviluppo territoriale e dello sviluppo di impresa (contratto di programma, contratto d'area, patto territoriale). L'attuazione di questo passaggio delle politiche di sviluppo è risultata piuttosto complessa ed articolata; per un approfondimento rimando al mio *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

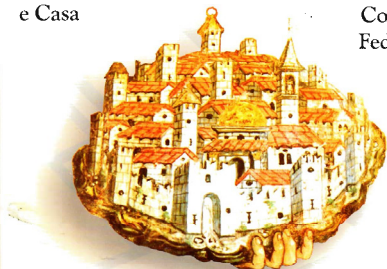
<sup>21</sup> MEF-Dipartimento politiche di sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, 2003.

<sup>22</sup> L'applicazione di questa semplice metodologia per valutare l'utilità e la fattibilità di un investimento infrastrutturale (anche di importo contenuto) è stata oggetto dei miei corsi universitari, per i quali ho elaborato il manuale *Opere pubbliche. Il progetto economico e finanziario* (in due edizioni, rispettivamente del 2009 e del 2012), rielaborato per l'attuale versione intitolata *Programmazione e progettare. La fattibilità tecnica ed economica delle infrastrutture*. Legislazione Tecnica, Roma, 2017.

REGIONE LAZIO  
Assessorato  
Urbanistica  
e Casa



Acer  
Agci  
Legacoop  
Confcoop  
Federlazio  
Unci  
Urcel



## Abitare le città del Lazio

*Forum sull'edilizia residenziale pubblica*

Fiera di Roma  
Via dei Georgofili,7  
10.12.1998

Fig. 11



Fig. 12

idee ritenute valide. Come previsto ed auspicato, le idee sono state le più varie, dalla sostituzione degli infissi esterni in alluminio anodizzato alla realizzazione di percorsi pedonali senza barriere architettoniche per mettere in comunicazione la parte alta con la parte bassa degli abitati [Fig. 11]. Proposte poi trasformate in progetti e in realizzazioni nei Comuni che sull'idea iniziale sono stati in grado di garantire la continuità amministrativa [Fig. 12]. Di successo la partecipazione al concorso nazionale per i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), che il ministero dei lavori pubblici aveva indetto con lo scopo dichiarato di creare una banca di progetti, utilizzabile per il buon uso dei fondi strutturali; concorso rivolto prevalentemente ad aggregazioni sovra-comunali, nel quale alle Regioni era stato riservato un compito istruttorio. L'assessorato regionale all'urbanistica fu invaso da una quantità incredibile di faldoni contenenti progetti e proposte. Ci sarebbero voluti mesi di lavoro di più persone esperte per esaminarli tutti, rendendo impossibile rispettare i



tempi di inoltro al ministero. Non trattandosi solo di urbanistica, ne assunsi la responsabilità e, senza aprire un solo faldone, preparai un questionario di una ventina di domande da sottoporre ai proponenti. I questionari furono riempiti in contraddittorio, e in tal modo acquisii tutte le informazioni necessarie per sostenere le proposte in sede di commissione ministeriale, composta dai rappresentanti di diversi ministeri, dove partecipava il rappresentante regionale. In conclusione, la Regione Lazio primeggiò con sette programmi ammessi a finanziamento, seguita dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna, con sei programmi ciascuna<sup>23</sup>.

La vicenda comunque non finì bene. La commissione di monitoraggio nazionale, della quale avrei dovuto far parte quale uno dei due membri indicati dalla Conferenza delle Regioni, non è stata mai insediata. Le risorse finanziarie, trasferite direttamente ai soggetti gestori dei programmi, sono state utilizzate in una maniera il cui esito neanche la Corte dei Conti, che in quel periodo era l'unica istituzione che monitorava gli investimenti, riuscì a ricostruire<sup>24</sup>.

## 6. Infrastrutture e servizi

Quando si parla di Agende Urbane si fa riferimento alle politiche di sviluppo e coesione, che attribuiscono ai servizi di interesse pubblico, nelle loro molteplici tipologie (scuole, asili nido, ospedali, raccolta RSU, fornitura acqua e smaltimento reflui, TPL, ecc. ecc.), l'obiettivo di migliorare la qualità della vita delle persone e, contestualmente, creare condizioni favorevoli per l'insediamento e lo sviluppo delle attività di impresa.

Il livello, qualitativo e quantitativo, di fruizione dei servizi definisce la loro dotazione territoriale, termine che in urbanistica è stato superficialmente assunto in maniera equivoca (dotazione delle aree a standard) con una equiparazione pedissequa agli standard urbanistici, che individuano le aree rese disponibile per localizzare servizi, indipendentemente dalla loro effettiva realizzazione ed utilizzazione<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>MIT-DICOTER, *Prusst. Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio*, Roma, 2004.

<sup>24</sup>Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, «Deliberazione n. 8/2006/G concernente l'indagine su "Finanziamento, coordinamento e monitoraggio dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio - PRUSST"».

<sup>25</sup>Per un approfondimento rinvio al mio *PNRR. Attrezzare la città tra operazioni congiunturali e necessità strategiche*, in «Urbanistica Informazioni», XLVIII, 2021, n. 297, pagg. 78-79.

Recentemente il cd “decreto semplificazione” (DL 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 120/2020), si è occupato di servizi pubblici con una norma (articolo 10, comma 7-ter) piuttosto pasticciata, apparentemente dedicata a definire quale titolo abilitativo edilizio sia sufficiente per autorizzarli, ma in realtà con la evidente finalità di sostenere la realizzazione delle infrastrutture di interesse pubblico tramite investimenti anche privati, che dovrebbero essere compensati, in tutto o in parte, con l’attribuzione di diritti edificatori.

L’idea di produrre servizi di interesse pubblico con il ricorso a formule di valorizzazione immobiliare, basate su ipotesi di ripartizione della rendita fondiaria, oltre che obsoleta ed inattuale, appare in contrasto con le finalità di ridurre il divario nella disponibilità dei servizi per le famiglie e le imprese, che si registra fra le diverse Regioni, e, in ambito regionale, fra le diverse aree sub-regionali.

Con l’obiettivo di attenuare il divario nella disponibilità dei servizi e con riferimento agli interventi speciali prescritti in Costituzione<sup>26</sup>, nel nostro ordinamento è stato inserito l’istituto della perequazione infrastrutturale (articolo 22 della Legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale), per finanziare la realizzazione di *«interventi che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell’adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard»*. Dopo un lungo periodo di apparente disinteresse, questo istituto è stato richiamato e innovato nell’ambito delle disposizioni per l’attuazione del PNRR, dal cd “decreto infrastrutture” (articolo 15 D.L. 121/2021, convertito dalla legge 156/2021).

Appare quindi opportuno ricordare che, fra i provvedimenti attuativi della perequazione infrastrutturale, è stata dettata la innovativa nozione di “infrastruttura pubblica” che, superando le distinte nozioni di “opera pubblica” e di “servizio pubblico”, stabilisce<sup>27</sup> che:

*«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni»*.

---

<sup>26</sup>«Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (Costituzione, articolo 119, comma 5).

<sup>27</sup>Articolo 2, comma 2, D.M. 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell’articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Questa definizione prescrive che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, e che l'interesse pubblico viene determinato non dalla mera demanialità dell'opera bensì dalla finalità del servizio realizzato. Alla luce di questi parametri va quindi considerata la possibilità di realizzare servizi per le famiglie e le imprese con il ricorso ad una delle formule delle concessioni di partenariato pubblico privato disciplinate dal Codice dei contratti pubblici, basate sulla ripartizione dei rischi e delle opportunità.

Ho avuto modo di apprezzare le potenzialità positive dei procedimenti di partenariato pubblico privato tramite una significativa esperienza professionale, che vorrei illustrare con un inevitabile riferimento autobiografico.

Nel 2006, mentre ero al lavoro presso l'agenzia regionale Sviluppo Lazio, squilla il telefono. Mi cercava un amico, giovane assessore ai LL.PP. del comune di Guidonia Montecelio, che, in maniera piuttosto agitata, mi comunica di rischiare la galera. Alla stupita richiesta di spiegazioni mi racconta che, nelle prime ore della mattina, il cane portato a spasso da un pensionato era rimasto fulminato facendo pipì su un palo della luce. Alla mia reazione di incontenibile ilarità reagisce in malo modo, costringendomi sulla difensiva con un brusco "rifai gli impianti, che vuoi da me!".

Da questo momento parte un discorso serio sulla complessità dell'impianto di pubblica illuminazione di un comune che per dimensione demografica è il terzo del Lazio, con un'occupazione del territorio frammentata in otto nuclei principali, praticamente mini città autonome, oltre una pluralità di insediamenti sparsi [Fig. 13]. Gli impianti, realizzati in epoche diverse, sono anche loro frammentati e disomogenei, ed è stato già calcolato che il loro rinnovo costa una cifra che il comune non può permettersi, sia perché il contributo regionale non supera il dieci per cento della spesa, sia perché l'amministrazione non può ulteriormente indebitarsi.

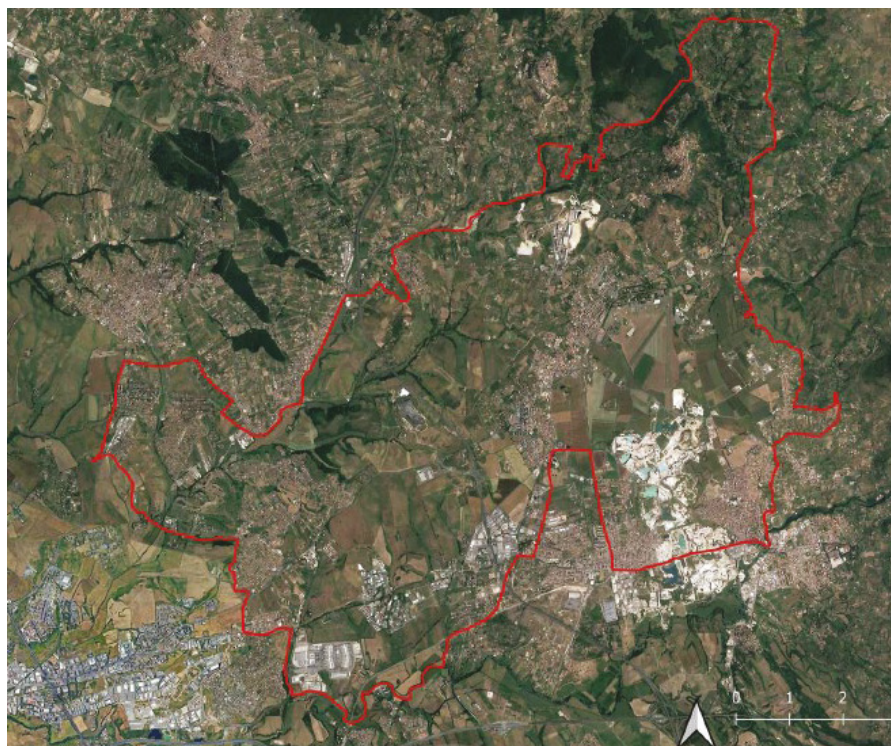


Fig. 13 – Il territorio del comune di Guidonia Montecelio (Roma)

È palese che con un appalto tradizionale il problema non si possa risolvere; la finanza di progetto non appare applicabile perché, secondo le definizioni del periodo, si trattava di una “opera fredda” non remunerabile con la vendita del servizio. In agenzia si parlava molto del patto di stabilità che poneva ostacolo agli investimenti pubblici. Avevo letto, in maniera superficiale, una circolare Eurostat del 2004 che definiva le modalità per sottrarre gli investimenti pubblici ai limiti del patto di stabilità, tramite una ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. La rileggo, non sono sicuro di aver capito, ma intuisco aspetti che meriterebbero di essere approfonditi, anche se allora il codice dei contratti pubblici offriva solo la formula della concessione di costruzione e gestione.

Spiego al mio amico assessore le complessità e le difficoltà del problema, che richiedono il ricorso a professionalità capaci ed eterogenee, da ricercare liberamente sul mercato con una gara di progettazione; alla quale partecipo con un gruppo costituito da un legale esperto di contrattualistica, un ingegnere impiantista, un analista di impresa e un giovane laureato.

Vinta la gara di progettazione, nel corso del lavoro emerge che, per la gestione dell’impianto di pubblica illuminazione, l’amministrazione comunale sosteneva già, in maniera inconsapevole più che incontrollata, costi eccessivi a causa della frammentazione delle competenze. In esito alla progettazione si avanza l’ipotesi che tutto l’investimento venga sostenuto dal privato concessionario, da ricompensare con un canone annuale per un periodo di tempo pari all’ammortamento dei costi. Inoltre, poiché in quel periodo i procedimenti non distinguevano ancora chiaramente fra appalto e concessione (solo successivamente arriveranno i pronunciamenti della giustizia amministrativa, chiarendo le distinte finalità, con orientamenti poi accolti nei correttivi al codice), si decide per una concessione di servizi, eliminando il costo di costruzione dalla base d’asta, e mandando in gara solo il canone annuale e i tempi di effettuazione degli investimenti.

Si va in gara con la consapevolezza che possa andare deserta, per i termini decisamente inconsueti. La gara non va deserta, ma anzi dà luogo all’immane contenzioso sull’assegnazione del contratto. Con l’affidamento della concessione l’amministrazione comunale risolve un problema altrimenti irrisolvibile da punto di vista economico, facendosi carico di un incremento di spesa annuale inferiore al 20 per cento dei costi che comunque già sosteneva annualmente. Inoltre semplifica la propria organizzazione, da una pluralità di centri di competenza, di fatto incontrollati, a due centri di controllo del servizio della pubblica illuminazione, uno per gli aspetti tecnici (il rispetto dei livelli di fornitura del

servizio) e uno per gli aspetti amministrativi (il rispetto dei termini contrattuali e il pagamento del canone annuale). Inoltre il territorio ha beneficiato, oltre che di un servizio rinnovato ed efficiente, anche dell'immediato ritorno economico derivato dall'affidamento alle ditte locali dei lavori edili e complementari, per importi equivalenti ad un appalto di significative dimensioni.

Successivamente ho avuto modo di approfondire questi argomenti, non solo dedicando alla loro problematica specifici articoli e saggi<sup>28</sup>, ma anche facendone oggetto dei corsi universitari, indirizzando gli studenti a verificare, nei loro progetti urbani, l'utilità e la fattibilità delle indicazioni relative ai servizi da localizzare nelle aree dimensionate secondo gli standard urbanistici. Considerando che erano giovani in formazione e non professionisti già introdotti nel mondo del lavoro, con la loro curiosità e la loro intelligenza hanno prodotto risultati poco meno che eccezionali, tipo dare risposte a domande quali "in un medio comune sul litorale laziale è ipotizzabile realizzare un teatro, e se sì di quale capienza", o anche "nell'ambito di più comuni, se si volesse realizzare una cittadella dello sport, per quali discipline e di quale dimensione dovrebbe essere prevista, verificando se gli impianti esistenti diventano complementari al sistema o devono essere dismessi un tutto o in parte".

Se dei giovani poco più che ventenni sono stati in grado di confrontarsi con questa complessità, mi chiedo perché le Amministrazioni abbiano grandi difficoltà solo ad ipotizzare la realizzazione di infrastrutture, che rispondano alle diverse esigenze di servizi (emergenza abitativa, interminabili liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, asili nido insufficienti, ecc., ecc.), condividendo con l'impresa privata rischi e opportunità, in un rapporto contrattuale chiaro.

## **7. Considerazioni non conclusive**

Chiedendomi quale possa essere il filo rosso che, al di là della mia persona, potrebbe collegare e/o riunificare il significato di queste esperienze, ampiamente diversificate nelle tipologie di riqualificazione dei territori e degli spazi, non posso evitare di pensare, oltre alla bontà delle idee e all'intelligenza e alla passione dei proponenti, al ruolo della Pubblica Amministrazione nel governo dei processi,

---

<sup>28</sup>L'elenco delle pubblicazioni alle quali mi riferisco, oltre il testo già citato alla precedente nota 20, può essere visionato, e ogni singolo contributo scaricato liberamente, nel mio sito, all'indirizzo [http://www.robertogallia.it/public/press/?page\\_id=6](http://www.robertogallia.it/public/press/?page_id=6).

alle potenzialità che si liberano quando le competenze riescono a prevalere sulla mera cura del procedimento amministrativo, alle esperienze di amministrazione attiva.

Iniziativa tutte che, anche se applicate dalla Pubblica amministrazione, possono essere assimilate all'innovazione di processo e di prodotto proprie delle attività di impresa, la cui azione fallisce quando le Amministrazioni si spogliano della propria capacità di indirizzo e rinunciano alla propria responsabilità di governo.

Questo volume accoglie i lavori di ricerca dell'“Osservatorio MILLEPERIFERIE” con l'obiettivo di offrire un punto di vista ampio e plurale sui percorsi di rigenerazione a guida culturale per i borghi e le aree interne e marginali.

Per fronteggiare le sfide complesse sottese alla rigenerazione dei borghi e delle aree interne e marginali, il volume discute il contributo che la produzione culturale può offrire per sostenere percorsi autopoietici, che possano favorire una graduale trasformazione della società che consenta una adeguata integrazione tra tradizione e innovazione.

La produzione culturale e creativa rappresenta un rilevante campo di indagine per comprendere in che modo le diverse strategie, iniziative e pratiche configurino percorsi in grado di incidere su diversi fattori critici di tipo culturale, ecologico, sociale, politico, istituzionale, tecnologico ed economico, così da rigenerare la comunità nel territorio.

MILLEPERIFERIE intende offrire una base programmatica per orientare l'azione rigenerativa dei *policy-maker* verso lo sviluppo di iniziative culturali in grado di favorire un cambiamento valoriale nella società proteso alla bellezza e alla creatività.



## **Perspectives**

*Politiche pubbliche e management per la comunità,  
la cultura e il territorio*