

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

14

**se i vuoti non
si riempiono**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Vol. 8 n. 1 (GIUGNO 2015)

print ISSN 1974-6849, e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Eugenio Ninios *Atene (Grecia)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Amerigo Restucci *IUAV di Venezia (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Ciro Robotti *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Università degli Studi Federico II di Napoli

Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T.
(Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale)
"R. D'Ambrosio"

Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Teresa Boccia, Angelo Mazza (*Coord. relazioni internazionali / International relations*), Maria Cerreta, Antonella Cuccurullo, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Irene Ioffredo, Gianluca Lanzi, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Ferdinando Musto, Raffaele Paciello, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate, Francesco Pesce, Donato Viggiano (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Báguena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T./ Administrative Manager LUPT Center

Maria Scognamiglio

Direttore responsabile: Mario Coletta | print ISSN 1974-6849 | electronic ISSN 2281-4574 | © 2008 | Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n° 46, 08/05/2008 | Rivista cartacea edita dalle Edizioni Scientifiche Italiane e rivista on line realizzata con Open Journal System e pubblicata dal Centro di Ateneo per le Biblioteche dell'Università di Napoli Federico II.

se i "vuoti" non si riempiono /if "voids" do not fill

Sommario

Sommario/ Table of contents

Editoriale/Editorial

Dall'*horror vacui* alla *recreatio urbis*. Libere considerazioni su "I vuoti", con particolare riferimento a quelli "urbani"; rendiconto di una interrotta sperimentazione rigenerativa/ *From horror vacui to recreatio urbis. Free thoughts on "voids", with particular reference to urban empty spaces; report on a broken off regenerative experimentation*

Mario COLETTA

Interventi/Papers

Teoria e prassi dei "vuoti urbani"/ *Theory and practice of "urban voids"*

Anna Maria FRALLICCIARDI, Marcello D'ANNA

23

La rigenerazione urbana e i processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e militare in Italia/ *Urban regeneration and processes of dismissal of public/military real estate in Italy*

Francesco GASTALDI, Federico CAMERIN

45

Spazi aperti, tra governo e progettazione del paesaggio/ *Open spaces, between government and landscape planning*

Michele ERCOLINI

59

Borghi antichi abbandonati: "nuovi vuoti" nelle città metropolitane. Il caso di Genova/ *Abandoned ancient villages: "new empties" in the Metropolitan Cities. The case of Genoa*

Francesca PIRLONE, Ilaria SPADARO

75

Le aree della stazione di Mestre: dal miglioramento funzionale a opportunità di rigenerazione urbana/ *The railway station areas of Mestre: from the functional improvement to the urban renewal*

Lucio RUBINI

89

"Vuoti urbani" e "suoli liberi" per la qualità ecologica. La rigenerazione post-sismica nel Comune dell'Aquila/ *Urban empty spaces and green fields for the ecological quality. The post-earthquake regeneration in the city of L'Aquila*

Bernardino ROMANO, Serena CIABÒ, Lorena FIORINI, Alessandro MARUCCI, Francesco ZULLO

103

Rigenerazione urbana complessa attraverso processi informali/ *Urban complex regeneration of empty spaces through informal processes*

Alicia GÓMEZ NIETO

117

Riempire di creatività. La creatività temporanea negli spazi in abbandono/ *Filling the gap with creativity. Creative class and temporariness in vacant and abandoned land.*

Flavia DE GIROLAMO

129

Vuoti urbani e riuso sostenibile: l'ex Preventorio a Pozzuoli e Piazza Mercato a Napoli/ *Empty spaces and sustainable reuse: the ex Hospital in Pozzuoli and Piazza Mercato in Naples*

Stefania PALMENTIERI

139

Aree dismesse "post urbane" e vocazioni sinergiche contestualizzanti? / *Brownfield sites: urban crisis and their possible synergies with the context*

Piero PEDROCCO, Giulia DE PACE

155

<i>Are dismesse nel governo locale e metropolitano: la città industriale di Colferro (Roma)/ Brownfields in the local and metropolitan government: the company town of Colferro (Rome)</i> <i>Francesco FORTE, Francesco RUOCCO</i>	167
<i>Riempire le infrastrutture e i vuoti urbani: tipologie di aree verdi/Filling infrastructures and urban voids with nature: green areas typology</i> <i>Paolo CAMILLETTI</i>	183
<i>Riempire i vuoti con le infrastrutture verdi/ Filling voids with green infrastructure</i> <i>Antonio ACIERNO</i>	193

Rubriche/Sections

Recensioni/Book reviews	215
Mostre, Convegni, Eventi/Exhibitions, Conferences, Event	243
Studi, Piani e Progetti/Studies, Plans and Projects	257

Abstract

Urban regeneration and processes of dismissal of public/ military real estate in Italy

Francesco Gastaldi, Federico Camerin

Abstract

The Italian legislation story about the decommissioning of public real estate heritage, began in the middle of 80's and continues along the 90's in a context of State finances persisting problems. In Italy, in many cases the military heritage no longer answers back at the army current needs and it is often located in areas that over time have become marginal in the changed international strategic and logistical framework, as well as being outdated compared at a modern defensive system (or it would require substantial resources for adapting it to new technologies, legislations and standards). Even though some European Countries have been proceeded by a progressive and virtuous put in



Fig. 1 - Ex caserma Gotti Vittorio Veneto

work of re-qualification processes (by State programs, as the German *Stadtumbau Ost* and *Programm Soziale Stadt*, or in terms of European cooperation, as the REPAIR), the Italian case it is characterized by a general situation of high uncertainty and discontinuity in the phase of setup and achievement of policies for alienation and valorisation. This article aims to reconstruct the story of the reuse of Italian public real estate heritage delineating the heterogeneous and complex legislative framework on which is based the process of reuse of goods, mainly for those that were military properties formerly. It is proposed, indeed, a reconstruction of the inertiality that are characterizing the programs promoted by the Italian State and the processes connected by them.

KEY WORDS

public real estate heritage, military brownfield, urban regeneration, Italy

La rigenerazione urbana e i processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e militare in Italia

La vicenda normativa relativa alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico nasce a metà degli anni Ottanta e prosegue negli anni Novanta in una situazione di perduranti problemi delle finanze statali. In Italia, in molti casi il patrimonio militare non risponde più alle attuali esigenze dell'esercito ed è spesso localizzato in aree che nel corso del tempo sono divenute marginali nel mutato quadro logistico e strategico internazionale, oltre ad essere datato rispetto ad un sistema difensivo moderno (o richiederebbe ingenti risorse per l'adeguamento alle nuove tecnologie, normative e standard).

Nonostante in alcuni paesi europei si sia proceduto con la progressiva e virtuosa messa in opera di processi di riqualificazione (mediante programmi sia di matrice statale, per esempio gli *Stadtumbau Ost* e il *Programm Soziale Stadt* tedeschi, sia in ottica di cooperazione europea, come il REPAIR), nel caso italiano si è riscontrata una situazione generale caratterizzata dalla forte incertezza e discontinuità nella fase di impostazione e realizzazione delle politiche di alienazione e valorizzazione.

Questo articolo intende ricostruire la vicenda del riutilizzo del patrimonio pubblico immobiliare italiano delineando il quadro legislativo eterogeneo e complesso sul quale si basa il processo di riuso dei beni, soprattutto per quelli ex militari. Si propone infatti una ricostruzione delle inerzialità caratterizzanti i programmi promossi dallo Stato italiano e gli iter procedurali ad essi connessi.

PAROLE CHIAVE

Patrimonio immobiliare pubblico, area militare dismessa, rigenerazione urbana, Italia

La rigenerazione urbana e i processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e militare in Italia

Francesco Gastaldi, Federico Camerin'

1. Introduzione

Il tema della dismissione e della valorizzazione dei patrimoni pubblici (militari e non) fa ormai parte del dibattito politico-amministrativo italiano da molti anni, ma è prevalentemente tematizzato (almeno sugli organi di informazione nazionali) secondo questioni di natura contabile e come possibile mezzo per la riduzione del debito pubblico (si veda a questo proposito IBL 2011), spostando in secondo piano altri aspetti legati *alla pianificazione*, alla gestione urbana, ai processi di valorizzazione culturale e alla promozione del territorio. Nell'ambito degli studi urbani, in Italia, se si escludono i lavori di Davide Ponzini e Marco Vani (Ponzini 2008; Ponzini e Vani 2012 nell'ambito della sezione tematica del n. 62 del 2012 della rivista *Territorio* da loro curata) non esiste una seria e compiuta riflessione sul ruolo che potrebbe giocare il riutilizzo dei patrimoni pubblici come opportunità per innescare o accompagnare processi di rigenerazione urbana e riorganizzazione territoriale, come occasioni di riconfigurazione di aree centrali ad alta valenza simbolica o come opportunità per contrastare ulteriori processi di consumo di suolo. Dal lato dell'analisi delle politiche pubbliche non esiste inoltre una riflessione sulle difficoltà che si sono trovate ad affrontare le amministrazioni locali nella costruzione di processi virtuosi di recupero e valorizzazione dei patrimoni pubblici.

Nella letteratura internazionale europea, a partire dalle politiche urbane di rigenerazione dei cosiddetti *brownfields*² derivati dal processo di deindustrializzazione (Bergatt Jackson *et al.*, 2010; Dixon, 2006), alcuni autori si sono soffermati sulle aree ex militari generate dai processi di abbandono post caduta del Muro di Berlino (Matlovič *et al.*, 2001). Durante gli ultimi quindici anni, soprattutto nei paesi post-comunisti, vari autori si sono interessati dei *military brownfields* (Simion-Melinte, 2012; Hercik *et al.*, 2014), principalmente dal punto di vista della decontaminazione del suolo e la riqualificazione complessiva e sostenibile del territorio (Nijkamp *et al.*, 2002; Wedding e Crawford-Brown, 2007; European Court of Auditors, 2012), tenendo in considerazione aspetti di natura economica (costi degli interventi) e sociale (Jauhiainen, 2002; Bagaen, 2006) e talora gli approcci partecipativi e inclusivi della cittadinanza (Hill 2000; Van Driesche and Lane 2002; Perić e Furundžić, 2013).

2. Difficoltà e questioni aperte per il trattamento “virtuoso” del patrimonio pubblico immobiliare italiano

Solo recentemente nel nostro Paese va maturando una maggiore sensibilità verso i manufatti architettonici prodotti a cavallo tra Ottocento e Novecento. A questo periodo

appartengono molti edifici militari e pubblici di notevole valore architettonico³, paesistico, simbolico e identitario, testimonianza di memorie collettive e individuali. Si tratta di un patrimonio assai rilevante che si è formato a partire dall'Unità d'Italia inglobando immobili religiosi e conventuali, a cui ha fatto seguito la realizzazione di manufatti finalizzati all'organizzazione del nuovo assetto dello Stato. Le azioni dovrebbero combinare insieme redditività economica, recupero e reinterpretazione virtuosa di tali patrimoni al fine di ridefinire la struttura e l'organizzazione di parti di sistemi urbani o territoriali.

L'immobilismo che caratterizza il tema dei beni pubblici è in netta contrapposizione con la velocità estrema con cui il mondo politico ha cambiato e sovrapposto numerose disposizioni legislative. Le norme si sono sovrapposte senza affrontare il vero nocciolo della questione che dovrebbe stare alla base di ogni programma e strategia politica, ossia la conoscenza e le relazioni con il territorio al quale i cespiti appartengono. I processi di dismissione e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (spesso edifici molto grandi, situati in aree già dotate di infrastrutture e dotati di ampie superfici di spazio aperto) hanno riflessi e impatti rilevanti su molte questioni che riguardano le politiche di governo del territorio degli enti locali.

L'Istituto Bruno Leoni (IBL 2011) ha stimato il valore del patrimonio immobiliare pubblico (Stato, enti territoriali, ASL, Regioni, Edilizia residenziale pubblica) in 450 miliardi di Euro⁴. Nonostante un primo censimento dell'Agenzia del Demanio, non si è ancora arrivati ad una ricognizione completa ed attendibile dello *stock* immobiliare pubblico dal quale si potranno ipotizzare i veri valori degli immobili. Ad oggi vengono attribuiti quasi sempre valori inventariali e non reali, e la logica conseguenza di questa errata assegnazione è la svendita dei beni, soprattutto di quelli ubicati in parti strategiche e centrali della città, quindi ad elevato valore di rendita e di immagine per gli acquirenti.



Fig. 2 - Ex caserma Piccin Vittorio
Veneto

Va comunque sottolineato come la decisione di dismettere o non dismettere un bene pubblico non può essere affidata solo ed esclusivamente ad una “logica di cassa”, ma ogni ipotesi di dismissione deve prima passare attraverso un’attenta ponderazione circa la sussistenza di un interesse pubblico alla conservazione del bene (per destinarlo ad usi delle stesse amministrazioni o più in generale della collettività). Ciò presuppone un elevato livello di consapevolezza circa le sue esigenze economiche e sociali del territorio, quindi la dismissione dovrebbe essere una sorta di *extrema ratio*, la soluzione che resta dopo aver valutato tutte le altre alternative possibili. Rispetto al passato si è rafforzata la consapevolezza che i beni pubblici rappresentano per lo Stato e per gli enti locali non solo una fonte di spesa, ma anche una possibile fonte di ricchezza, se ben amministrati⁵. L’esperienza ha dimostrato che una gestione esclusivamente pubblica non assicura necessariamente un utilizzo del bene conforme al principio costituzionale del buon andamento, mentre un eventuale passaggio di titolarità, potrebbe finanche garantire una migliore utilizzazione economica dello stesso e non implica necessariamente una rinuncia alla funzione da esso svolta, che può essere comunque conservata e garantita attraverso idonei strumenti giuridici⁶.

3. Le ex aree militari, vuoti urbani che non si riempiono

Il tema delle ex aree militari è strettamente collegato a quello delle aree industriali dismesse, fenomeno che recentemente si è avvantaggiato di un quadro normativo e procedurale più ampio e flessibile che ha arricchito gli strumenti e le prassi delle politiche urbanistiche come programmi complessi, accordi di programma, forme di finanziamento comunitarie, partenariati misti pubblico-privato. Se da un lato il riutilizzo delle ex aree industriali è stato uno dei principali motori del cambiamento del quadro



Fig. 3 - Ex caserma Salsa Treviso

della pianificazione urbana avviatosi negli ultimi decenni, dall'altro non esiste ad oggi una riflessione adeguata sulle difficoltà che le amministrazioni locali si sono trovate ad affrontare nella costruzione di processi virtuosi di recupero dei patrimoni pubblici, soprattutto ex militari.

È però prevalente la circostanza per cui i comuni italiani non riescono ad utilizzare gli ex beni pubblici come occasione di rigenerazione e di sviluppo urbano e territoriale e gli impatti derivano, in negativo, dalle occasioni perse. Il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti, introdotto dalle norme statali, hanno reso il tema così complesso che nella maggior parte dei casi le amministrazioni locali non sono state in condizione di tenere sotto controllo gli iter procedurali, generando perciò illusioni e frustrazioni negli attori sociali ed economici e causando uno stato di perenne indeterminazione.

Più in generale sono strettissime le correlazioni tra vuoti urbani (ex scali ferroviari) e grandi contenitori dismessi (ex ospedali, ex mercati generali, ex macelli, ex impianti energetici), entrambi generalmente di proprietà pubblica. Le principali città italiane sono dunque attraversate da fenomeni di dismissione complessivamente rilevanti, di cui spesso le amministrazioni locali non sono in grado di valutare l'entità e gli effetti sul tessuto urbano. Vi sono delle analogie tra aree militari ed immobili pubblici, ad esempio la bonifica: le ex aree militari possono presentare edifici con presenza di amianto e suoli contaminati (es. ex poligoni di tiro). I costi di bonifica delle aree condizionano in maniera determinante la riuscita di un'operazione, in taluni casi l'errata valutazione (generalmente sottostima) e le difficoltà tecniche d'esecuzione possono comportare ampie dilatazioni dei tempi di realizzazione del progetto o anche l'abbandono dell'iniziativa. Gli usi insediati hanno garantito manutenzione costante e regolare trasmettendo fino ad oggi i fabbricati in condizioni identiche a quando sono stati costruiti, ora l'abbandono espone gli edifici ad un rapido deterioramento



Fig. 4 - Ex caserma Serena Treviso

producendo obsolescenza strutturale. Per evitare che gli interventi di ristrutturazione per l'insediamento di nuove funzioni diventino troppo costosi, occorrerebbero decisioni veloci circa il loro riutilizzo.

Come per le ex aree industriali, non sono rari i casi in cui il progetto di riconversione di un'area ex militare possa scontrarsi con opposizioni locali. Proposte che possono apparire dequalificanti per il contorno urbano o di mancata trasparenza circa le procedure di bonifica. Diventa allora indispensabile adottare tecniche di comunicazione e procedure di progettazione partecipata, così da informare e coinvolgere i residenti nelle scelte.

4. La stagione normativa degli ultimi 15 anni in materia di dismissione del patrimonio pubblico immobiliare

L'inerziale dismissione del patrimonio pubblico immobiliare ha avuto ripercussioni negative sulle città italiane, sia in termini di vivibilità degli spazi urbani interessati, sia perché ostacola i possibili progetti di riqualificazione che potrebbero innescare processi di sviluppo e rigenerazione. Le caserme e gli edifici pubblici in genere erano sedi di attività che generavano un indotto sull'economia locale, spesso grazie a trasferimenti statali. La loro chiusura o ricollocazione, ha prodotto effetti negativi anche sul piano occupazionale, perché spesso non sono stati sostituiti da altre attività in grado di fornire redditi.

Le politiche di dismissione e di valorizzazione di questi beni pongono nuove responsabilità in capo ai soggetti pubblici che sono chiamati a compiere scelte complesse, che coinvolgono una pluralità di interessi pubblici e privati, in relazione alla



Fig. 5 - Ex Deposito Carburanti Esercito Maserada sul Piave

migliore utilizzazione dei beni da valorizzare (o da dismettere) e tenendo conto delle caratteristiche dei beni e del contesto nel quale essi si inseriscono.

I provvedimenti adottati in materia di gestione del patrimonio immobiliare pubblico sono stati contrassegnati da una produzione normativa impetuosa, ma contraddittoria; strumenti e procedimenti sono progressivamente affiancati o sostituiti da altri che negli auspici dovrebbero essere, secondo un metodo che di fatto è per prova ed errore.

Dopo il 1999, anno in cui è stata istituita l’Agenzia del Demanio, sono state introdotte modificazioni in materia di dismissioni immobiliari rispetto agli anni Novanta, con una spinta verso operazioni di valorizzazione degli immobili alla quale far seguire un’eventuale alienazione, rivelatesi ambiziosi progetti rimasti in gran parte incompiuti e che hanno conseguito risultati assai modesti. Tra le varie iniziative nei primi dieci anni del 2000 si possono annoverare le operazioni di cartolarizzazione, denominate rispettivamente SCIP 1 e SCIP 2; i P.U.V. (Piani Unitari di Valorizzazione)⁷, il federalismo demaniale⁸ ed il piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari⁹.

A partire dal 2011 si è registrata una nuova e intensa attività normativa in materia di dismissione del patrimonio pubblico. In una situazione di perduranti problemi delle finanze statali, le disposizioni legislative inserite nei decreti “Salva-Italia”, “Mille proroghe”, “Semplifica-Italia”, “Cresci-Italia”, “*Spending Review*”, nei D.L. 83/2012 istitutivo del “Piano città” e nel D.L. 87/2012 hanno progressivamente trasformato in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Questa nuova linea potrebbe rappresentare un’opportunità di riscatto per molte realtà urbane, ma si è continuato ad affrontare la questione in un’ottica prevalentemente finanziaria.

Nell’ultimo biennio, oltre a vari programmi di vendita promossi dallo Stato, sono stati ripresi due procedimenti: in primo luogo quello del cosiddetto “federalismo demaniale” e, in seconda battuta, la stipulazione di nuovi protocolli d’intesa per la riqualificazione dei beni ex militari, con il compito di velocizzarne gli iter di valorizzazione¹⁰, cui dovranno seguire appositi accordi di programma, secondo l’art. 24 del nuovo decreto “Sblocca Italia”.

5. Procedimenti in atto per la riqualificazione delle aree militari dismesse

Tra le varie iniziative in atto per la riqualificazione dei beni ex militari – oltre alla serie di bandi di vendita, concessione e locazione a base d’asta promossi dall’Agenzia del Demanio varati nel 2012 dal governo Monti e che sta seguendo tuttora – a partire dall’aprile 2014 il nuovo Ministro della Difesa Roberta Pinotti ha istituito una “*Task Force*” in coordinamento con Difesa Servizi S.p.A. e Agenzia del Demanio, con il compito di velocizzare gli iter di valorizzazione del patrimonio non più utile alle esigenze militari. In questa maniera si intendono riprendere due procedimenti. Il primo riguarda l’attribuzione agli enti territoriali di beni ubicati nel proprio territorio a titolo non oneroso del D.Lgs. n. 85/2010 sul “federalismo demaniale”, bloccatosi nel 2011. Il secondo riguarda la stipula di nuovi protocolli d’intesa, ai sensi delle disposizioni

dell'art. 56 bis della legge n. 98/2013 del “Decreto Fare”, su beni già oggetto di tali accordi firmati solamente tra Ministero della Difesa e Comuni e promossi dalla Finanziaria 2009, il cui iter non è stato portato a termine entro le scadenze previste. Ai protocolli dovrà seguire un accordo di programma in riferimento all'articolo 26 “Misure urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati” della Legge 164/2014 “Sblocca Italia”.

Considerando le esigenze di razionalizzazione dello Stato e della condivisione degli scenari di rifunzionalizzazione del proprio patrimonio immobiliare, a partire dal 2014 sono stati firmati degli accordi tra Ministero della Difesa, Agenzia del Demanio e Comuni, tra cui spiccano i protocolli d'intesa del 7 agosto con le municipalità di Milano, Roma e Torino¹¹. In questa maniera ogni Comune si impegna, entro un anno dalla stipula del protocollo, a sottoscrivere le attività per la valorizzazione dei beni conformando le nuove destinazioni urbanistiche, in coerenza con gli indirizzi del relativo piano regolatore o promuovendo accordi di programma per la variazione degli strumenti di programmazione e di pianificazione urbanistica. La validità dell'accordo potrebbe essere soggetta a variazioni temporali se verrà concordato un nuovo termine fornendo adeguate motivazioni.

Dunque, tra novembre 2014 e marzo 2015 sta continuando il processo di velocizzazione per la valorizzazione del patrimonio non più utile alle esigenze militari. Oltre ai nuovi protocolli firmati con i Comuni di Vittorio Veneto (Tv), Trieste, Padova e Bologna, due nuovi accordi fanno seguito al procedimento avviatosi nel 2014 a Torino e Firenze in relazione alle nuove destinazioni urbanistiche dei beni. L'amministrazione di Piacenza è stata coinvolta in due tipologie di accordi: il primo rappresenta uno step importante nell'attuazione di quanto definito dal Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale, o P.U.Va.T., di settembre 2012, e riguarda un portafoglio di 12 immobili statali per i quali il Comune si impegna a recepire gli scenari di trasformazione all'interno della strumentazione urbanistica. I beni saranno, successivamente, immessi sul mercato o inseriti in piani di razionalizzazione degli usi governativi al fine di ridurre la spesa per affitti. Con il secondo accordo, altri 7 immobili piacentini vengono inseriti in iniziative di valorizzazione e dismissione finalizzate all'abbattimento del debito pubblico o in operazioni di razionalizzazione degli spazi finalizzate al contenimento della spesa.

6. Conclusioni

La valorizzazione culturale ed architettonica può apparire quasi utopistica se applicata a manufatti sottoposti a pressioni di tipo speculativo, quadri normativi e pianificatori superati, strategie di promozione del territorio incerte ed esigenze sempre più opportunistiche degli enti pubblici di far fronte, attraverso questi beni, a deficit di bilancio. In genere gli enti locali non dispongono delle risorse necessarie per l'acquisizione dei beni e delle aree, quindi non hanno convenienza ad apporre vincoli troppo rigidi, ma va rilevato che molto spesso gli esiti degli interventi si fanno incerti quando mancano linee strategiche sul riuso o ci sono obiettivi e progetti discordanti ed idee poco chiare, poiché

gli eventuali soggetti privati e investitori interessati agli ex immobili pubblici faticano a portare avanti il loro lavoro. Un dato rilevante riguarda le aste: nel 2003 il 60% si era concluso con una vendita, mentre nel 2012 la percentuale è scesa al 17%. Sembra quasi scontato sottolineare che l'appetibilità di immobili o di aree dismesse dipenda dalle attività che vi si potranno svolgere. Se alla definizione di queste ultime non si può giungere prima delle procedure di alienazione per l'assenza di un accordo tra lo Stato proprietario ed il comune gestore del territorio, o vi si giunge in tempi tanto lunghi, non vi è dubbio che le possibilità di successo dei processi di dismissione si riducano sensibilmente. Nei vari provvedimenti che si sono susseguiti negli ultimi anni sono stati sempre inseriti quanti più soggetti possibili, con la conseguenza di aver continuamente ridotto la capacità di riuscire a realizzare processi dinamici.

D'altro canto, almeno nel caso del patrimonio ex militare, esso risulta del tutto inadeguato rispetto ai fini istituzionali attuali e in molti casi non risponde alle attuali esigenze dell'esercito (dal 1999 ha avuto accesso anche il personale femminile ed è divenuto professionale dal 1 gennaio 2005), è spesso localizzato in aree che nel corso del tempo sono divenute marginali nel mutato quadro logistico e strategico internazionale, oltre ad essere datato rispetto ad un sistema difensivo moderno (o richiederebbe ingenti risorse per l'adeguamento alle nuove tecnologie, normative e standard).

A tutto ciò si aggiunge un quadro normativo riguardante le dismissioni degli immobili pubblici che costituisce un'ulteriore inerzialità nei processi di rigenerazione urbana, risultando eterogeneo, variabile e frammentato, in cui si sovrappongono ruoli e competenze di diversi soggetti istituzionali statali e locali. -Fra gli elementi frenanti, a livello locale: la mancanza di una preventiva conoscenza dello stato di manutenzione del patrimonio dismesso, l'assenza d'interazioni virtuose e di giochi cooperativi tra i diversi livelli amministrativi, la difesa di rendite di posizione e micro interessi da parte dei militari (o di altri soggetti della pubblica amministrazione), la possibilità di problemi correlati alle bonifiche di siti ed edifici e quindi di costi difficilmente valutabili. Va sottolineato che il forte limite delle amministrazioni locali, è la mancanza di una reale capacità di progetto, intesa come strumento per immaginare possibili nuovi usi di spazi e luoghi inquadrati in scenari complessivi. Spesso i Comuni, oltre a non avere risorse economiche, non hanno risorse umane e competenze necessarie a seguire *iter* così complessi. L'assenza di chiare strategie di sviluppo territoriale chiare e fissate in documenti programmatici contribuisce ad ostacolare l'iniziativa imprenditoriale e l'interazione fra le diverse parti in causa. Inoltre, la tendenza meramente speculativa ed opportunistica di molti operatori immobiliari, la loro scarsa capacità di proporre idee innovative e l'assenza di una reale analisi della domanda, porta al fallimento dell'operazione. A dimostrazione di tali considerazioni, a fronte della gran partecipazione degli enti territoriali con la presentazione di vari progetti di valorizzazione dei cespiti, con il progetto "Valore Paese" si sono poste in evidenza varie carenze del sistema per valorizzare il patrimonio immobiliare. Si sono riscontrati in primo luogo la mancanza di finanziamenti per la messa in opera dei procedimenti e, in seconda battuta, la lentezza degli iter burocratici, come per l'aggiudicazione della gara pubblica e le procedure

urbanistiche. Una buona gestione del patrimonio immobiliare pubblico può attuarsi in modo virtuoso solo se a monte vi è l'attenta regia degli enti pubblici che individuino le reali prospettive di trasformazione e sviluppo economico dei loro territori, previa una rassegna dei potenziali interessi pubblici e privati, sociali ed economici mobilitabili. Decisioni trasparenti e partecipate consentirebbero di realizzare quelle mediazioni rispetto ai conflitti che generalmente si verificano attorno a processi di trasformazione urbana e di governo del territorio. Con le novità introdotte dagli ultimi provvedimenti legislativi voluti dal Governo Renzi, sembrano intravedersi elementi virtuosi che potrebbero portare ad esiti reali per processi che si trascinano nel tempo da molti anni. Dato per scontato che in genere gli enti locali non dispongono delle risorse necessarie per l'acquisizione dei beni e delle aree, è stata promossa l'attualizzazione dei principi iniziali del federalismo demaniale e soprattutto la modifica dell'iter procedurale dei protocolli d'intesa. In questo contesto appare fondamentale il ruolo affidato all'Agenzia del Demanio che, dopo un periodo di rapporto instabile ed incerto con il Ministero della Difesa¹², sembra ora affidataria del ruolo e delle competenze per gestire in modo più efficace questi processi. Gli esiti degli interventi dovrebbero essere indirizzati verso il riuso, in particolare le dimensioni e l'ubicazione delle caserme dovrebbe consentire di mobilitare capitali pubblici e privati, per costruire *partnership* essenziali in questo momento di crisi economica. Le vicende della dismissione e della valorizzazione degli immobili pubblici nel corso degli ultimi anni si sono rivelate una "spia" delle difficoltà del quadro normativo italiano a conciliare obiettivi statali e potenzialità locali. Un'occasione persa, almeno per ora. La crisi economica ha accentuato tendenze già in atto evidenziando ancora maggiormente l'inefficacia dell'azione istituzionale in questo campo.

ENDNOTES

1 Il lavoro è stato impostato e svolto in collaborazione dai due autori, in tale ambito sono comunque attribuibili a Francesco Gastaldi i paragrafi 1, 2, 6 e a Federico Camerin i paragrafi 3, 4 e 5.

2 Il termine *brownfield* è stato introdotto in Europa occidentale e in Nord America a partire dagli anni Settanta del secolo scorso (Marcuse e Van Kempen, 2000).

3 Gli edifici decentrati dell'amministrazione statale sono architetture dove con più evidenza si sono registrate trasformazioni tecnologiche e organizzative della produzione edilizia, per esempio per l'introduzione delle strutture in cemento armato, inoltre presentano linguaggi e stili architettonici spesso innovativi e caratterizzanti i vari periodi (spesso grazie a progettisti e ingegneri molto preparati tecnicamente e culturalmente). Nel caso degli ex patrimoni militari la maggior parte è stata realizzata fra gli anni sessanta dell'Ottocento e gli anni trenta del Novecento secondo modelli codificati e ripetuti in vari contesti territoriali.

4 A fine 2012 e a censimento ancora in corso, secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze i beni immobiliari della Pubblica Amministrazione ammonterebbero a 380 miliardi di Euro.

5 De Michele A., *I beni pubblici tra prospettive "federali" e governo del territorio* (in corso di pubblicazione), pag. 4.

6 Renna M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004.

7 Introdotti dalla legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007). L'ipotesi di base prevedeva che, una volta costituita una massa critica sufficiente di immobili e condivisa una prospettiva di intervento urbano, i P.U.V. potessero rappresentare l'elemento di innesco di una iniziativa privata in grado di finanziare la riconversione degli immobili e che garantisse allo Stato il pagamento del canone di concessione.

8 Emanato con il D.L. 85/2010 riguardo al "fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato".

9 All'art. 58 del D.L. 112/2008: ha costituito per gli Enti territoriali un metodo più semplice e veloce per "fare cassa e subito" con la vendita del proprio patrimonio immobiliare.

10 Francesco Gastaldi, Federico Camerin, "Novità per la dismissione e valorizzazione dei beni ex militari negli anni 2012-2014", in *Urbanistica Informazioni*, n. 256, 2014, pp. 67-68.

11 Con il Comune di Firenze è stato sottoscritto un protocollo d'intesa in data 17 aprile 2014 per l'attribuzione di 7 immobili militari.

12 A fronte di un'iniziale mancanza regolativa tra il Ministero della Difesa e l'Agenzia del Demanio, con la Finanziaria del 2007 si è passati alla collaborazione tra i due soggetti, che è stata però congelata con l'articolo 14-bis del d.l. n. 112 del 2008 e stabilizzata dalle successive modifiche occorse nel 2010 e nel 2011. In sostanza, fino al 2013 il Ministero della Difesa agiva da solo nelle operazioni di dismissione del patrimonio militare, mentre solamente i beni classificati come disponibili dal progetto "Valore Paese" del 2007 erano in capo all'Agenzia.

REFERENCES

- Bagaen Samer, “Redeveloping former military sites: competitiveness, urban sustainability and public participation”, in *Cities*, vol. 23, n. 5, 2006, pp. 339-352
- Baiocco Ruben, Gastaldi Francesco, “Aree militari dismesse e rigenerazione urbana” in *Urbanistica Informazioni*, n. 239-240, 2011, pp. 24-26
- Bergatt Jackson Jiřina *et al.*, *Brownfields-Handbook*. Cross-disciplinary educational tool focused on the issue of brownfields regeneration, VŠB-Technical University of Ostrava, 2010
- European Court of Auditors, *Have EU structural measures successfully supported the regeneration of industrial and military brownfield sites?*, Special report n. 23, 2012
- Dixon Tim, “Integrating sustainability into brownfield regeneration: Rhetoric or reality? An analysis of the UK development industry”, in *Journal of Property Research* vol. 23, n. 3, 2006, pp. 237-267
- Gastaldi Francesco, “Una difficile transizione verso la città postmilitare: il caso di La Spezia” in *Territorio* n. 62, 2012, pp. 38-40
- Gastaldi Francesco, Camerin Federico, “Novità per la dismissione e valorizzazione dei beni ex militari negli anni 2012-2014”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 256, 2014, pp. 67-68
- Hercik Jan, Šimáček Petr, Szczyrba Zdeněk, Smolová Irina, “Military brownfields in the Czech Republic and the potential for their revitalisation, focused on their residential function”, in *Quaestiones Geographicae* vol. 33, n. 2, 2014, pp. 127-138
- Hill C., “Measuring Success in the Redevelopment of Former Military Bases: Evidence from a Case Study of the Truman Annex in Key West, Florida”, in *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n. 3, 2000, pp. 265-275
- Istituto Bruno Leoni, *Uscire dalla crisi. Un’agenda di privatizzazioni*, IBL Policy paper, Milano, 2011
- Jauhiainen Jussy Sakari, “Defence restructuring and conversion”, in Taipale Ikka *et al.* (eds.), *War or health. A reader*, ZN Spon, London, 2002, pp. 580-588
- Marcuse Peter, Van Kempen Ronald (eds.), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers, London and Cambridge, 2000
- Matlovič René, Ira Vladimír, Sýkora Luděk, Szczyrba Zdeněk, “Transformation of the spatial structure of post-communist towns: the case of Prague, Bratislava, Olomouc and Presov”, in Jażdżewska Iwona (ed.), *Miasto postkomunistyczne - przemiany przestrzeni miejskiej*, UL Lodz, 2001, pp. 9-21
- Nijkamp Peter, Rodenburg Caroline, Wagtendonk Alfred, “Success factors for sustainable urban brownfield development: A comparative case study approach to polluted sites”, in *Ecological Economics*, vol. 40, n. 2, 2002, pp. 235-252
- Parlato Salvatore, Vaciago Giacomo, “I problemi della gestione del patrimonio” in *La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della legge n.410, 23 novembre 2001*, in *Quaderni Ricerche per l’economia e la finanza*, n. 8, 2002, pp. 3-27
- Perić Ana, Furundžić Danilo, “Collaboration in the brownfield regeneration process - legally binding or informal approach?”, in Schrenk Manfred, Popovich Vasily, Zeile Peter, Elisei Pietro (eds.), *Planning Times. Proceedings Real Corp 2013*, 2013 (CD-ROM), pp. 181-188
- Ponzini Davide, “La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale”, in *Urbanistica*, n. 136, 2008, pp. 87-94
- Ponzini Davide, Vani Marco, “Immobili militari e trasformazioni urbane”, in *Territorio* n. 62, 2012, pp. 13-18
- Renna Mauro, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004
- Simion-Melinte Cezar, “Reconversion of military sites into business incubators and business support centers: the European experience”, in *Business Excellence and Management*, vol. 2, n. 2, 2012, pp. 79-86
- Thornton Gareth, Franz Martin, Edwards David, Pahlen Gernot, Nathanail Paul, “The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe”, in *Environmental Science & Policy*, n. 10, 2007, pp. 116-134
- Vaciago Giacomo, “Gli immobili pubblici ... ovvero, purché restino immobili”, in Mattei Ugo, Reviglio Edoardo, Rodotà Stefano (a cura di) *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 325-339
- Van Driesche Jason, Lane Marcus, “Conservation through Conversation: Collaborative

Planning for Reuse of a Former Military Property in Sauk County, Wisconsin, USA” in *Planning Theory & Practice*, vol. 3, n.2, 2002, pp. 133-153

- Wedding G. Chistopher, Crawford-Brown Douglas, “Measuring site-level success in brownfield redevelopments: A focus on sustainability and green building”, in *Journal of Environmental Management* vol. 85, n. 2, 2007, pp. 483-495

IMAGES SOURCES

Le foto sono di Federico Camerin

Francesco Gastaldi

Università IUAV Venezia

e-mail: francesco.gastaldi@iuav.it

Francesco Gastaldi is associate professor in town planning at the Department of Design and Planning in Complex Environment of the Università Iuav di Venezia. He achieved Phd in Spatial Planning and Local Development at the Polytechnic of Torino, practiced research activities at the Polis Department of the University of Genoa and Adjunct Professor at University of Parma and Polytechnic of Torino.

Federico Camerin

Università IUAV Venezia

e-mail: federico.camerin@iuav.it

Federico Camerin is researcher fellow in town planning at the Department of Design and Planning in Complex Environment of the Università Iuav di Venezia. He achieved his European master's degree in Planning and Policies for the Cities, Environment and Landscape at Università IUAV di Venezia and Universitat Autònoma UAB de Barcelona.