

Rigenerazione urbana delle città italiane: occasioni ed opportunità dai processi di dismissione degli immobili pubblici

(pubblicato su AREL n. 2, 2013, pagg. 95-103, ISBN 9772039018004)

1. Introduzione

I processi di dismissione e di valorizzazione dei beni pubblici hanno riflessi e impatti rilevanti su molte questioni che riguardano le politiche di governo del territorio degli enti locali. Molto spesso i comuni italiani non riescono ad utilizzare il patrimonio immobiliare pubblico dismesso o in corso di dismissione come occasione di rigenerazione e di sviluppo urbano e territoriale. Il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti, introdotto dalle norme statali, rendono il tema così complesso che nella maggior parte dei casi le amministrazioni locali non sono 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. Le politiche di dismissione e 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 migliore utilizzazione dei beni da valorizzare (o da dismettere) e tenendo conto delle caratteristiche dei beni e del contesto nel quale essi si inseriscono.

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.

D'altro canto, almeno nel caso del patrimonio ex militare, il patrimonio militare risulta del tutto inadeguato rispetto ai fini istituzionali attuali, 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).

Il tema 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. 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

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 e 4 e a Federico Camerin i paragrafi 2 e 3

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 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.

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.

2. Le politiche di dismissione degli immobili di proprietà pubblica

La vicenda normativa relativa alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico nasce a metà degli anni Ottanta e prosegue negli anni Novanta. Nel 1999, all'interno della riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) si realizza la trasformazione delle tradizionali direzioni generali in quattro Agenzie, tra le quali l'Agenzia del Demanio, cui è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, *demaniali e patrimoniali*. Vengono introdotte anche modificazioni in materia di dismissioni immobiliari, con una spinta verso operazioni di valorizzazione degli immobili alla quale far seguire un'eventuale alienazione.

La prima parte degli anni 2000 è stata sostanzialmente caratterizzata dalle operazioni di cartolarizzazione, denominate rispettivamente SCIP 1 e SCIP 2, rivelatesi un ambizioso progetto rimasto in gran parte incompiuto e che ha conseguito risultati assai modesti.

Con la legge n. 296 del 27 dicembre 2006² è stata rilanciata la valorizzazione di beni statali mediante vari metodi tra cui i P.U.V. (Piani Unitari di Valorizzazione), descritti come procedure atte a sfruttare le grandi potenzialità di riconversione economica degli immobili non più utili ai fini istituzionali della Difesa e che presentano interesse storico-culturale, ma che potranno essere oggetto di una progressiva messa a reddito. Da qui sono maturate le condizioni per la formazione e l'implementazione del programma nazionale denominato "Valore Paese"³.

Nell'ambito dei P.U.V. assume un ruolo rilevante l'Agenzia del Demanio che può finanziare appositi studi di fattibilità per individuare la migliore valorizzazione dei beni immobili pubblici, previo idoneo cambio di destinazione d'uso, da attuare mediante concessione d'uso o locazione, ovvero mediante permuta con gli enti territoriali o mediante alienazione sul mercato. 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.

I P.U.V. hanno assunto forme disomogenee, a seconda delle diverse regioni italiane e i

² Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato (legge finanziaria 2007).

³ Del programma "Valore paese" sono stati presentati i risultati a metà 2013

risultati sono contrastanti. Nel caso di quelli che costituiscono una sorta di elenco di immobili ed aree disponibili in concessione, risulta difficile individuare vere e proprie linee strategiche di natura diversa da quella finanziaria; quando invece si incrociano le politiche urbane di sviluppo comunale o intercomunale e vengono messe in campo strategie comuni⁴, diventa possibile orientare e fornire una vera e propria re-interpretazione del valore dei beni demaniali più organica e potenzialmente fruttuosa. I *puzzle* delle competenze messe in gioco per delineare strategie di riutilizzo sembrano però restituire processi incompleti, nonostante l'uso di strumenti come il P.U.V. che sono basati su presupposti di sussidiarietà verticale e orizzontale, anche tra livelli istituzionali differenti, e fra soggetti pubblici e privati.

Con l'emanazione del D.L. 85/2010 sul federalismo demaniale riguardo al "fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato", sembrava si fosse messo in moto un processo irreversibile relativo all'attribuzione di beni di proprietà statale a Regioni ed Enti locali.

In primo luogo il decreto prevede che tutte le procedure devolutive debbano essere imprescindibilmente attivate dall'ente territoriale destinatario della proprietà del bene, ma le liste contenenti beni non disponibili e disponibili al trasferimento, le cosiddette black list e white list elaborate dall'Agenzia del Demanio su direttiva delle Amministrazioni statali, sono state ritenute sostanzialmente inutili dagli enti locali. Le due liste non sono strumenti precisi e presentano molti errori di compilazione relativi ad ubicazione, occupazione dell'immobile, ecc. Inoltre non sono state rispettate le scadenze per la definitiva approvazione delle operazioni di attribuzione e sono state riscontrate molte incongruità tra le richieste pervenute dagli enti locali ed i beni messi a disposizione dalle varie strutture centrali dello Stato. Tutto ha messo più volte a freno l'operato dell'Agenzia del Demanio le cui potenziali capacità di esecuzione sono state annullate sia dal repentino cambio di norme, sia dalle conseguenti diatribe di attribuzione delle competenze tra le amministrazioni coinvolte.

Con le prescrizioni del D. L. n. 85 del 2010 sono stati anche bloccati i Protocolli d'Intesa – sia in itinere che già sottoscritti – tra Agenzia del Demanio e Comuni per realizzare procedimenti di valorizzazione e alienazione di beni immobili, in quanto le amministrazioni locali hanno preteso per legge che anziché spendere denaro per l'acquisizione degli immobili in oggetto, questi venissero assegnati secondo le procedure devolutive del federalismo demaniale⁵.

L'istituzione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari 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, ma la sentenza in data 16 dicembre 2009 della Corte Costituzionale riguardante la parziale illegittimità del comma 2 di tale articolo ha messo in luce ancora una volta l'inadeguatezza della legislazione in materia di dismissione. Il quadro legislativo attuale non concorre a delineare strategie unitarie e a chiarire il senso di un processo di valorizzazione. La Finanziaria 2009, all'art. 2 comma 27 ha previsto la costituzione della "Difesa Servizi s.p.a." che si deve occupare delle attività di valorizzazione e di gestione, fatta eccezione per quelle di alienazione, degli immobili militari, da realizzare anche attraverso accordi con altri soggetti e la stipula di contratti di sponsorizzazione.

Anche nel caso di alienazione di immobili sottoposti a vincolo storico-culturale si può

⁴ Si ricordi, fra l'altro, il diritto di prelazione degli enti locali già sancito nel 1997.

⁵ Resta da verificare se con il D.L. 70 del 2011, il cosiddetto *ius superveniens*, i beni oggetto di Protocolli d'Intesa potranno essere realmente trasferiti.

procedere come descritto. In particolare, secondo le previsioni del federalismo demaniale⁶, l'Agencia del Demanio deve essere autorizzata ad agire dal Mi.B.A.C., i cui vertici regionali emanano direttive e prescrizioni precise per impostare il lavoro. Qualora l'accordo di valorizzazione si concluda con il trasferimento di proprietà dei beni all'ente territoriale, l'Agencia del Demanio si attiverà, anche mediante le proprie filiali territoriali, per definirne la completa realizzazione. Gli enti locali hanno sottoscritto, ad un anno dall'entrata in vigore del federalismo demaniale, una richiesta indirizzata alle Agenzie territoriali del Mi.B.A.C. (Direzioni regionali) ed alle filiali territoriali dell'Agencia del Demanio, individuando gli immobili di proprio interesse, e illustrando le linee strategiche generali e le finalità che si intende perseguire con l'acquisizione del bene.

Successivamente, ed è questo il passo che si sta compiendo, si è transitati al livello regionale con il Tavolo Tecnico Operativo (T.T.O.), che ha il compito di valutare la sussistenza delle condizioni per la conclusione di un accordo di valorizzazione per il successivo trasferimento dei cespiti individuati. Durante le riunioni del T.T.O. dovranno essere approfondite le questioni relative al programma di valorizzazione che dovrà essere presentato dall'ente territoriale richiedente. La proposta, una volta condivisa, sarà sottoscritta con un Accordo di valorizzazione, ai sensi dell'art. 112, comma 4 del D.lgs. 42/2004. Infine, ai sensi dell'intesa, saranno attivate le procedure di attribuzione a titolo gratuito dei beni all'ente territoriale richiedente. Una volta trasferita la proprietà, i beni conservano la natura di Demanio pubblico (storico, archeologico, artistico) e restano integralmente assoggettati alla disciplina di tutela e salvaguardia ai sensi del Codice Urbani, sarà quindi il Soprintendente territoriale competente a verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute negli Accordi di valorizzazione.

3. Un quadro normativo variabile: gli ultimi provvedimenti

Dalla metà del 2011 si è registrata una nuova e intensa attività normativa in materia di dismissione del patrimonio pubblico. Alle disposizioni del D. Lgs. 98/2011 si è dato atto della futura costituzione «di una società di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l'anno 2012, per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni [...] al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile»⁷.

Con il testo del D.L. 138/2011⁸, al titolo II "Liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo", all'articolo 3 comma 12, si abroga e si sostituisce la lettera d) del comma 10 dell'articolo 307 del D. Lgs. 66/2010. Il cambio di prescrizione riguarda l'assegnazione dei proventi derivanti dalle procedure di valorizzazione di un bene militare, ossia:

- il 55% deve essere attribuito al fondo ammortamento dei titoli di Stato;
- il 35% al Ministero della Difesa e la quota è finalizzata esclusivamente a spese di investimento, con preclusione all'utilizzo di questa somma per la copertura di oneri di parte corrente;
- il 10% agli enti territoriali interessati da tale processo.

⁶

Il comma 2 dell'articolo 5 del D. Lgs. n. 85 esclude dalla procedura di trasferimento tale categoria di beni, ma prevede al comma 5 del medesimo articolo una deroga temporanea, unitamente a una particolare procedura di trasferimento da realizzarsi attraverso la sottoscrizione degli accordi di valorizzazione di cui all'articolo 54 del Codice dei Beni Culturali.

⁷

Pubblicato in G.U. del 6 luglio 2011, n. 155, coordinato con la legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, pubblicata in G.U. del 16 luglio 2011, n.164.

⁸

Pubblicato in G.U. n. 188 del 13 agosto 2011, coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", pubblicata in G.U. del 16 settembre 2011, n. 216.

Poco prima della caduta del governo Berlusconi, l'art. 6 "Disposizioni in materia di dismissione in materia di immobili pubblici" della Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012)⁹ prevedeva che il Ministero dell'Economia e delle Finanze conferisse o trasferisse beni immobili a uso non residenziale, di proprietà dello Stato e degli enti pubblici non territoriali, a uno o più fondi comuni di investimento immobiliari o a una o più società, anche di nuova costituzione, in conformità al D. Lgs. 98/2011. Gli immobili da dismettere dovranno essere individuati con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: secondo tale provvedimento saranno conferiti o trasferiti beni immobili di proprietà dello Stato e saranno assegnate in uso alle Forze armate più del 20% delle carceri inutilizzate e delle caserme dismettibili.

In una situazione di perduranti problemi delle finanze statali, le disposizioni legislative dell'ultimo anno (inserite nei decreti "Salva-Italia", "Mille proroghe", "Semplifica-Italia", "Cresci-Italia" e nel Decreto Legge 87/2012) stanno progressivamente trasformando in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Questa nuova linea potrebbe rappresentare un'opportunità di riscatto per molte realtà urbane, ma si continua ad affrontare la questione in un'ottica prevalentemente finanziaria.

Le notevoli difficoltà incontrate in sede di dismissione dei beni pubblici ha suggerito di intraprendere un percorso diverso che punta ad una migliore utilizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, riducendo gli sprechi e le inefficienze che si determinano a causa della scarsa capacità dello Stato e degli altri enti territoriali di fare sistema, ricercando forme di collaborazione nell'uso dei beni pubblici di cui sono proprietari. In questa direzione, pare muoversi il Decreto Legge n. 87/2012¹⁰, e soprattutto il Decreto Legge n. 95/2012 (decreto "Spending Review"). Di particolare interesse è l'articolo 3 il quale ha previsto un'operazione di ricognizione degli immobili pubblici e di razionalizzazione degli spazi, finalizzata a contenere i costi connessi al rinnovo dei contratti di locazioni passive. La stessa norma ha altresì previsto la possibilità per lo Stato e degli altri enti territoriali di reciproco utilizzo gratuito per lo svolgimento di funzioni istituzionali di beni a essi appartenenti

Il "Piano città" contenuto nel D.L. 83/2012 ("Misure urgenti per la crescita del Paese") sembra segnare un'inversione di tendenza e una rinnovata attenzione dell'esecutivo ("governo Monti") alle trasformazioni delle città considerate "motori" di nuovi processi di investimento e sviluppo. Nel decreto si trovano innovazioni di notevole interesse *riguardo* le aree militari dismesse, nuovi strumenti e nuove procedure quali la Cabina di regia (formata da rappresentanti di ministeri, regioni, Agenzia del Demanio, Cassa di Risparmio di Roma e prestiti) e il Contratto di valorizzazione urbana per stimolare la progettualità e la competitività delle città con particolare riferimento alle zone degradate, *che potrebbero* essere il punto di arrivo di iniziative promozionali private, nate in un passato anche lontano.

L'ultimo aggiornamento normativo è costituito dalla recente introduzione dell'articolo 56 bis¹¹ nel cosiddetto "decreto fare" (D.L. 69/2013) al fine di far ripartire la procedura devolutiva del federalismo demaniale, bloccata nella sua fase iniziale nel 2011. Il "governo Letta" propone agli enti territoriali di formulare nuovamente le richieste di

⁹ Pubblicata in G.U. del 14 novembre 2011, n. 265.

¹⁰ La principale novità in merito al patrimonio ex militare è l'abbandono dei fondi immobiliari del Ministero della Difesa che avrebbero dovuto sviluppare il processo di valorizzazione delle caserme. I beni immobili della Difesa non più funzionali a fini istituzionali, sono confluiti all'Agenzia del Demanio che ne deve curare la dismissione sempre attraverso fondi immobiliari.

¹¹ Dal titolo "Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali".

acquisizione a titolo gratuito di cespiti all'Agenzia del Demanio in un periodo compreso tra il 1 settembre ed il 30 novembre 2013, corredate questa volta da una proposta di nuova destinazione d'uso e dalle risorse ad esso destinate. Il Demanio, a sua volta, avrà 60 giorni per valutare le richieste¹², trasferendo in via prioritaria gli immobili ai comuni o alle città metropolitane, nel caso in cui arrivassero richieste da diversi enti locali.

Secondo il comma 10, comuni, province o regioni potranno anche vendere gli immobili in questione e il ricavato, così come stabilito dall'articolo 9 comma 5 del D. Lgs. n. 85/2010, sarà ripartito per il 75% alla riduzione del debito o, in seconda istanza, per fare investimenti; mentre il 25% sarà destinato, secondo le proposte emendative, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Sempre in merito alle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico statale, per la vendita da parte degli enti territoriali dei cespiti appartenenti all'originario patrimonio immobiliare disponibile, il comma 11 dell'articolo 56 bis assegna al Fondo il 10% del ricavato, salvo che una quota uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito dell'ente territoriale stesso. In merito l'ANCI segnala quest'ultimo aspetto potenzialmente incostituzionale.

Infine si modifica il meccanismo di attuazione del federalismo demaniale impostato con il comma 8 ter dell'articolo 33 del D. Lgs. 98/2011. Si abroga infatti la possibilità che i beni valorizzabili facenti parte della procedura devolutiva del federalismo demaniale possano essere conferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare facenti capo alla società di gestione del risparmio istituita al comma 1 dello stesso decreto.

4. Conclusioni

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 Euro¹³. 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. Gli atti con i quali è deliberata la sorte del bene pubblico (ad es. la delibera che approva il piano delle alienazioni e delle valorizzazioni) dovrebbero illustrare le ragioni che stanno alla base della scelta e le eventuali alternative.

Il tema della dismissione e valorizzazione dei patrimoni pubblici fa ormai parte del dibattito politico italiano da alcuni anni ed è legato alle esigenze finanziarie dello stato nazionale e degli enti pubblici locali (regioni, comuni, aziende sanitarie). Nel dibattito politico-amministrativo il problema è prevalentemente tematizzato secondo questioni di natura contabile e attinenti politiche di riduzione del debito pubblico e sposta in secondo piano altri aspetti legati alla pianificazione, alla gestione urbana, ai processi di valorizzazione culturale e alla promozione del territorio. 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 sta alla base di ogni programma e strategia di azione politica, ossia la conoscenza. Infatti, nonostante un primo censimento dell'Agenzia del Demanio, non si è ancora arrivati ad una ricognizione completa ed

12 In caso di mancata assegnazione l'ente coinvolto ha trenta giorni di tempo per presentare una nuova richiesta con documenti idonei a superare i motivi ostativi indicati.

13 Ad ottobre 2012 e a censimento ancora in corso, secondo il Ministero dell'Economia i beni immobiliari della Pubblica Amministrazione ammonterebbero a 380 miliardi di Euro.

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.

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 architettonico¹⁴, 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. Non esiste a tutt'oggi una seria e compiuta riflessione sul ruolo che potrebbe giocare il riutilizzo dei patrimoni pubblici, spesso edifici molto grandi, situati in aree già dotate di infrastrutture e dotati di ampie superfici di spazio aperto 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. Non esiste inoltre una riflessione sulle difficoltà che si sono trovate ad affrontare le amministrazioni locali nella costruzione di processi virtuosi di recupero dei patrimoni pubblici.

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. 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 da essere inaccettabili per il mercato, 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.

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

¹⁴ 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.

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 secondo luogo, la lentezza degli iter burocratici, come per l'aggiudicazione della gara pubblica e le procedure urbanistiche.

Una buona gestione del patrimonio immobiliare pubblico può avere luogo 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.

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.

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

Riferimenti bibliografici

Baiocco R., Gastaldi F. (2011), "Aree militari dismesse e rigenerazione urbana" in *Urbanistica Informazioni*, n. 239-240, 2011, pp. 24-26

IBL (2011), *Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni*, IBL Policy paper, Milano

Parlato S., Vaciago G. (2002) "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, pp. 3-27

Ponzini D. (2008), "La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale", in *Urbanistica*, n. 136, pp. 87-94

Vaciago G. (2007), "Gli immobili pubblici ... ovvero, purché restino immobili", in Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (a cura di) *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, pp. 325-339

Autori:

Francesco Gastaldi, *Architetto*, ha conseguito il dottorato di ricerca in Pianificazione territoriale e Sviluppo locale presso il Politecnico di Torino. Ricercatore e docente di Urbanistica presso l'Università IUAV di Venezia

Federico Camerin, laureato in Scienze della Pianificazione Urbanistica e Territoriale presso l'Università IUAV di Venezia