

Immobili pubblici e militari dismessi: un'opportunità per la rigenerazione urbana

di

Francesco Gastaldi, Università IUAV Venezia

Federico Camerin, Università IUAV Venezia

Il tema del riuso del patrimonio pubblico (anche militare) fa ormai parte del dibattito politico-amministrativo italiano da molti anni, ma è prevalentemente tematizzato secondo questioni di natura contabile e come possibile mezzo per la riduzione del debito pubblico, 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, 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.

L'immobilismo che caratterizza il tema è in netta contrapposizione con la velocità estrema con cui il mondo politico ha cambiato e sovrapposto numerose disposizioni legislative. Le norme si sono accumulate 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. Nonostante un primo censimento dell'Agenzia del Demanio (Magistà, 2007), non si è ancora arrivati a una ricognizione completa e 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 a elevato valore di rendita e di immagine per gli acquirenti.

Le difficoltà per il riuso del patrimonio pubblico immobiliare hanno avuto ripercussioni negative sulle città italiane, sia in termini di vivibilità degli spazi urbani interessati, sia perché ostacolano 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, dato che spesso non sono stati sostituiti da altre attività in grado di fornire redditi.

I processi di dismissione e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (spesso edifici molto grandi, situati in aree già dotate d'infrastrutture e di ampie

superfici aperte) hanno riflessi e impatti rilevanti su molte questioni che riguardano le politiche di governo del territorio degli enti locali. Per il riuso dei beni si richiede alle singole città, anche di dimensioni medio-piccole, di elaborare scelte politico-amministrative complesse, sia sul piano delle strategie urbane relative agli assetti e agli scenari di sviluppo economico futuro, sia sulle procedure e sugli strumenti più consoni alla collaborazione tra differenti attori, nonché alla realizzazione di valore aggiunto nel mercato immobiliare.

Nel quadro di un ripensamento della sicurezza in scenari internazionali post Guerra Fredda, gran parte del patrimonio militare non risponde più alle attuali esigenze dell'esercito. Nonostante in alcuni paesi europei si sia proceduto con la progressiva e virtuosa messa in opera di processi di riqualificazione dei beni ex militari (mediante programmi sia di matrice statale, per esempio la *Mission pour la réalisation des actifs immobiliers* in Francia, sia in ottica di cooperazione europea, come i KONVER), 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.

Questa tipologia di “vuoto urbano” è strettamente legata a quella delle aree industriali dismesse. Se da un lato il riutilizzo di quest'ultime è stato uno dei principali motori del cambiamento del quadro 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 riutilizzo e re-introduzione nel ciclo economico dei patrimoni pubblici, soprattutto ex militari.

Il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti, introdotto dalle norme statali, ha reso il tema così complesso che nella maggior parte dei casi le amministrazioni locali non sono state in grado di tenere sotto controllo gli iter procedurali, generando perciò illusioni e frustrazioni negli attori sociali ed economici e causando uno stato di perenne indeterminazione.

Dopo il 1999, anno in cui è stata istituita l'Agenzia del Demanio, è stato avviato un percorso, diverso rispetto agli anni Novanta, che ha messo in primo piano le 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, i Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale, o P.U.Va.T.¹, il federalismo demaniale² e il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari³. In una situazione di perduranti problemi delle finanze statali, a partire dal

¹ 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 d'immobili e condivisa una prospettiva d'intervento urbano, i P.U.V. potessero rappresentare l'elemento d'innescò di una iniziativa privata in grado di finanziare la riconversione degli immobili e che garantisse allo Stato il pagamento del canone di concessione.

² 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”.

³ 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.

2011, sono state introdotte ulteriori disposizioni legislative trasformando progressivamente in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Questa nuova linea potrebbe rappresentare un'opportunità di riscatto per molte realtà urbane, ma finora si è continuato ad affrontare la questione in un'ottica prevalentemente finanziaria. Negli ultimi due anni, oltre a vari programmi di vendita promossi dallo Stato⁴, sono stati ripresi due procedimenti: il "federalismo demaniale" e la stipulazione di nuovi protocolli d'intesa per la riqualificazione dei beni ex militari, con il compito di velocizzarne gli iter di valorizzazione (Gastaldi, Camerin 2014), secondo l'art. 24 del nuovo decreto "Sblocca Italia".

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 a esiti reali per processi che si trascinano nel tempo da molti anni. I risultati 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.

La crisi economica ha accentuato tendenze già in atto evidenziando ancora maggiormente l'inefficacia dell'azione istituzionale in questo campo. 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.

Riferimenti bibliografici

- Gastaldi F. (2012), Una difficile transizione verso la città postmilitare: il caso di La Spezia, *Territorio*, 62: 38-40.
- Gastaldi F., Camerin F. (2014), Novità per la dismissione e valorizzazione dei beni ex militari negli anni 2012-2014, *Urbanistica Informazioni*, 256: 67-68.
- Magistà A. (2007) (a cura di), *Tesoro Italia. Edifici e terreni dello Stato*, Roma:Gruppo Editoriale L'Espresso.
- Ponzini D. (2008), La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale, *Urbanistica*, 136: 87-94.

⁴ L'Agenzia del Demanio ha l'obiettivo di alienare sul territorio nazionale beni per 1 miliardo di euro all'anno nel 2015 e nel 2016, e 600 milioni nel 2017. L'ultimo bando di gara in ordine temporale per la vendita, mediante asta pubblica, risale al 15 aprile 2015 e riguarda 11 beni di proprietà dello Stato ubicati su 7 Regioni, con una base d'asta complessiva di circa 11 milioni e 500 mila euro (<http://www.agenziaedemania.it/opencms/it/comunicazione/annoincorso/PubblicazionePrimoBandoUni co2015/>)

- Ponzini D., Vani M. (2012), Immobili militari e trasformazioni urbane, *Territorio*, 62: 13-18.
- 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*, Bologna:Il Mulino, 325-339.