



Atelier³

**Tutela, gestione e valorizzazione
dei beni immobili pubblici**

Coordinatore
Luca Gaeta con **Paola Savoldi**

Discussant
Attilio Belli

Introduzione

Lo Stato e gli enti locali custodiscono un ampio e diversificato patrimonio immobiliare. Spesso mal conosciuto, questo patrimonio nazionale fa parlare di sé nei casi più eclatanti d'incuria [un esempio su tutti: Pompei] e di svendita [le spiagge]. Tuttavia questi sono gli effetti macroscopici della storica carenza di una chiara strategia gestionale perseguita anche attraverso la pianificazione spaziale, così come accade da tempo in altri paesi. Non mancano tanto gli strumenti giuridici e le competenze tecniche, quanto la percezione del patrimonio pubblico come una ricchezza economica, ambientale e culturale dal potenziale largamente inespresso. La frettolosa alienazione per fare cassa è la definitiva rinuncia a ogni gestione efficiente, remunerativa e rispettosa.

Nell'atelier si è svolta una discussione vivace a partire dalle sollecitazioni iniziali del discussant e dai contributi degli autori, che hanno preso spunto da concrete esperienze gestionali. Gli immobili di cui si tratta nei paper sono riconducibili alle grandi categorie del demanio archeologico, culturale, militare e all'edilizia residenziale pubblica. Da un lato le esperienze testimoniate evidenziano limiti conoscitivi, normativi e amministrativi da troppo tempo irrisolti, dall'altro individuano strategie, processi e strumentazioni per restituire al patrimonio pubblico il suo valore sociale, urbanistico ed economico.

I lavori dell'atelier sono proseguiti oltre la conferenza, dando luogo nei mesi seguenti alla elaborazione di un documento intitolato *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, ora disponibile sul sito www.societaurbanisti.it nella sezione Ricerche SIU. Il documento mette in evidenza alcuni principi d'azione intesi come raccomandazioni rivolte dalla comunità accademica degli urbanisti italiani alle istituzioni competenti e agli operatori del settore. Esso si articola in sezioni dedicate a temi di interesse strategico e alle relative implicazioni operative e gestionali: 1] colmare il deficit conoscitivo del patrimonio pubblico come indispensabile premessa a qualunque azione; 2] consolidare e rendere organico un quadro normativo non esente da contraddizioni e ridondanze; 3] coniugare l'azione di tutela e di valorizzazione dei beni con la promozione dello sviluppo locale; 4] non alienare il patrimonio pubblico se ciò non è inevitabile. Per ognuno dei temi sono individuate e discusse in forma di schede alcune esperienze di successo e d'insuccesso congiuntamente al parere di una dozzina di operatori del settore appositamente intervistati.

Il documento intende contribuire a fare ordine in un dibattito confuso, viziato da prese di posizione ideologiche sulla valorizzazione del patrimonio pubblico, che oscillano tra il miraggio di abbattere il debito pubblico mettendo sul mercato i "gioielli di famiglia" e il retaggio di una cultura amministrativa che considera il patrimonio pubblico un fardello. Il documento intende inoltre sollecitare coloro a cui spettano le responsabilità di governo affinché prendano in conto le enormi potenzialità del demanio pubblico per un progetto di società ospitale.

È attualmente in preparazione un seminario promosso dalla SIU per discutere pubblicamente i contenuti del documento, con il coinvolgimento dei rappresentanti delle istituzioni di governo e delle agenzie che amministrano e gestiscono il patrimonio immobiliare pubblico.



Tutela, gestione e valorizzazione dei beni immobili pubblici

Coordinatore

Luca Gaeta con **Paola Savoldi**

Discussant

Attilio Belli



03

Emanuela Abis, Valeria Saiu

Il paesaggio storico urbano tra conservazione e sviluppo sostenibile. Il ruolo del patrimonio pubblico per il progetto di riqualificazione del quartiere Castello

Fabio Andreassi

L'Aquila. Il ruolo del grande patrimonio pubblico e del piano nella città post terremoto

Roberto Busonera

Il territorio dell'archeologia. 'Musei senza muri' per la tutela e valorizzazione del 'paesaggio storico'

Francesca Cognetti, Fabio Manfredini

Alloggi e spazi vuoti dell'edilizia pubblica a Milano. Scenari per un uso strategico e sociale

Anna Maria Colavitti, Alessia Usai

La valorizzazione dei beni immobili pubblici del demanio culturale tra rischi e opportunità. La proposta di un modello di gestione

Francesco Gastaldi

Dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici in rapporto con il governo del territorio: riflessioni critiche

Cinzia Langella

Pozzuoli: strategie per la rinascita del Rione Terra

Viola Mordenti

Il patrimonio di Roma, tra svendita e riappropriazione

Federico Nurra, Enrico Petrucci

Applicazioni geo-informatiche per la tutela, gestione e valorizzazione del Patrimonio Archeologico e della Storia nel Paesaggio

Barbara Pizzo

Property rights and property wrongs. Il patrimonio pubblico e collettivo tra privatizzazione e riappropriazione. Riflessioni intorno ad alcune ipotesi di trasformazione di aree pubbliche o collettive a Roma

Davide Ponzini

Valorizzazione di immobili pubblici di interesse culturale in Italia: temi critici

Alice Sotgia

Le case degli enti. Proprietari, affittuari e occupanti di un patrimonio in dismissione

Marco Vani

Le implicazioni del governo locale nei processi di valorizzazione del demanio pubblico. Il caso della città di Venezia e prospettive di ricerca





Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Il paesaggio storico urbano tra conservazione e sviluppo sostenibile. Il ruolo del patrimonio pubblico per il progetto di riqualificazione del quartiere Castello

Emanuela Abis

Università di Cagliari

DICAAR - Dipartimento Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: emabis@unica.it

Valeria Saiu

Università di Cagliari

DICAAR - Dipartimento Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: v.saiu@unica.it

Abstract

Il contributo illustra alcuni risultati del progetto di ricerca "Definizione di procedure e modelli per la valorizzazione integrata del paesaggio storico urbano" che ha assunto come ambito di studio Castello, quartiere storico fortificato in cui si concentra gran parte del patrimonio storico-artistico e monumentale della città di Cagliari. Su questo sistema articolato di spazi aperti e architetture ad uso collettivo è stata svolta un'analisi sistematica, finalizzata all'individuazione dei valori, delle criticità e delle potenzialità d'uso. Parallelamente l'elaborazione di un data base accessibile alla cittadinanza e agli utenti esperti ha inteso definire una piattaforma di confronto per stimolare la riflessione critica intorno ai "futuri" possibili e condivisi per questi beni. L'obiettivo è definire un progetto di valorizzazione che, in linea con l'approccio delle Raccomandazioni UNESCO del 2011, integri obiettivi di tutela e conservazione con strategie di sviluppo socio-economico, generando nuove centralità attraverso il recupero dell'architettura storica.

Parole chiave

Paesaggio storico urbano, patrimonio pubblico, sviluppo sostenibile.

Nuove centralità urbane per la città storica

Il ruolo centrale degli spazi pubblici nella definizione della qualità urbana è stato rafforzato dal paradigma della sostenibilità e ha trovato concreta definizione all'interno di importanti documenti strategici europei; tra questi la Carta di Lipsia che individua nella creazione di spazi pubblici di alta qualità una delle principali strategie d'azione per lo sviluppo urbano europeo. La Carta, infatti, sottolinea che «le nostre città posseggono qualità culturali e architettoniche uniche, forti strumenti di inclusione sociale e possibilità eccezionali per lo sviluppo economico. Sono centri di conoscenza e fonti di crescita e innovazione» (Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007).

Lo stato di degrado in cui si trova buona parte dei beni pubblici, tuttavia, evidenzia numerose criticità rispetto alla concreta applicazione di questi principi, criticità dovute anche al difficile reperimento di adeguate risorse per il recupero e la gestione. Per questo sempre più frequentemente negli ultimi tempi sono state prospettate come soluzioni praticabili la dismissione e la vendita del patrimonio ai privati. Uno scenario possibile che, tuttavia, in assenza di strategie da parte dei soggetti pubblici, rischia di provocare la riduzione delle risorse senza avviare i processi di riqualificazione urbana attesi.

La necessità di coniugare operazioni di recupero con strategie di sviluppo economico rappresenta uno degli aspetti chiave della Raccomandazione sul paesaggio storico urbano assunta dall'UNESCO nel 2011¹. Il Documento costituisce oggi un importante riferimento operativo per preservare la qualità, migliorare l'uso produttivo e sostenibile, riconoscere il carattere dinamico e promuovere la diversità sociale e funzionale del patrimonio storico. L'UNESCO, infatti, propone una nuova definizione del 'paesaggio storico urbano', rappresentandolo come l'esito di un processo di stratificazioni continue di valori culturali e naturali, che confermano il carattere dinamico della città storica, un organismo in grado di rispondere alle esigenze della vita urbana contemporanea.

Nella città antica si rinvencono tutti gli elementi materiali e immateriali della struttura urbana: «le caratteristiche naturali, il suo ambiente costruito storico e contemporaneo, le sue infrastrutture, i suoi spazi aperti e giardini, i suoi modelli di utilizzo del territorio e di organizzazione spaziale, le percezioni e le relazioni visive, ... le pratiche sociali e culturali e i valori, i processi economici e le dimensioni intangibili del patrimonio correlate alla diversità e identità» (UNESCO, 2011: 52).

Secondo questo rinnovato punto di vista occorre sviluppare un 'approccio globale e integrato' per l'identificazione, la valutazione, la conservazione e la gestione dei paesaggi urbani storici, coniugando le esigenze di tutela e conservazione con la necessità di attivare lo sviluppo sociale ed economico dei territori. «La valorizzazione, nella sua accezione culturale ed economica, rappresenta pertanto parte rilevante, soprattutto in virtù dell'importanza che il patrimonio può avere nel sostenere lo sviluppo delle economie locali»². Si tratta, infatti, di definire un modello di sviluppo locale imperniato sulla cultura e sulla progettazione di nuove attività, necessarie per rivitalizzare queste peculiari parti delle città.

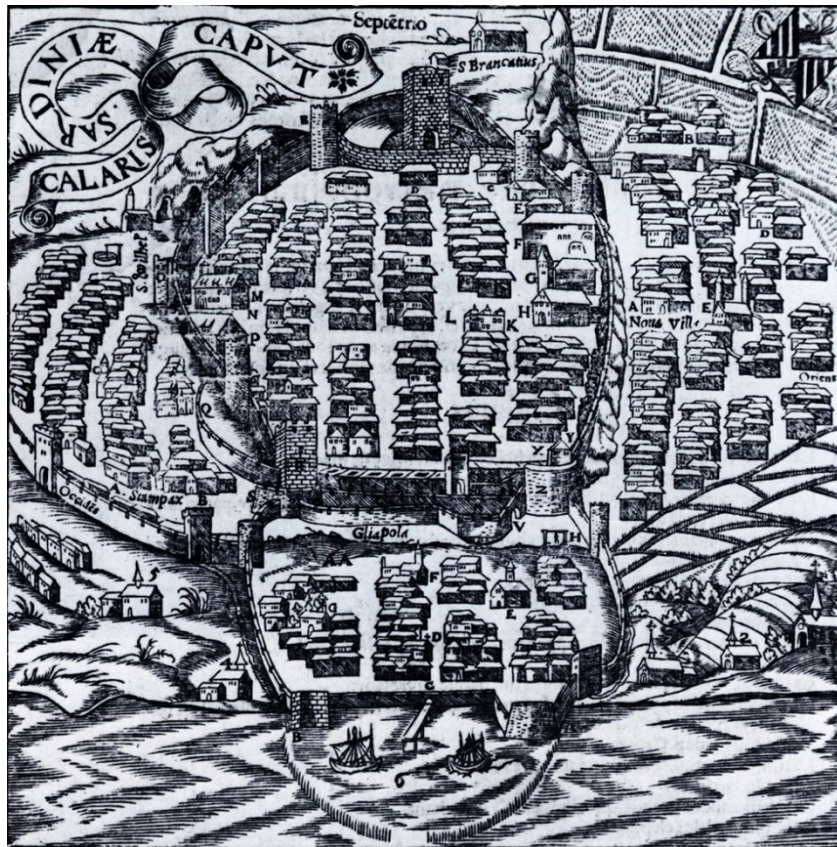


Figura 1. *Calaris Sardiniae Caput*. Carta storica elaborata da Sigismondo Arquer nel 1550.

Procedure e modelli per la valorizzazione del paesaggio storico urbano di Castello

Da diversi anni, la Scuola di Architettura di Cagliari riflette sul tema del recupero e della riqualificazione sostenibile del paesaggio storico urbano. In particolare con la ricerca attualmente in corso 'Procedure e modelli

¹ UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, risoluzione adottata nel report della CLT Commission durante la 17° conferenza plenaria, 10 Novembre 2011. Testo integrale disponibile al link: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

² Cfr. MiBAC (2005), Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO, p. 3.

per la valorizzazione del paesaggio storico urbano', coordinata da Emanuela Abis e finanziata dalla Regione Sardegna, è stato avviato uno studio sistematico del quartiere storico di Castello (figura 1).

La ricerca intende definire una visione condivisa del futuro del quartiere, costruita a partire dalla consapevolezza dei valori e delle criticità attualmente presenti e del suo potenziale ruolo all'interno delle dinamiche di sviluppo della città di Cagliari.

Non si ha l'obiettivo di proporre l'iscrizione del quartiere nella 'World Heritage List' quanto quello di trovare orientamenti comuni e condivisi tra le città storiche riconosciute di 'outstanding universal value'. In particolare appare interessante interpretare il paesaggio storico urbano cagliaritano secondo la visione innovativa della Raccomandazione UNESCO che superano il concetto di 'centro storico' tradizionalmente assunto dalla pianificazione per includere un contesto urbano più ampio e la sua ambientazione geografica.

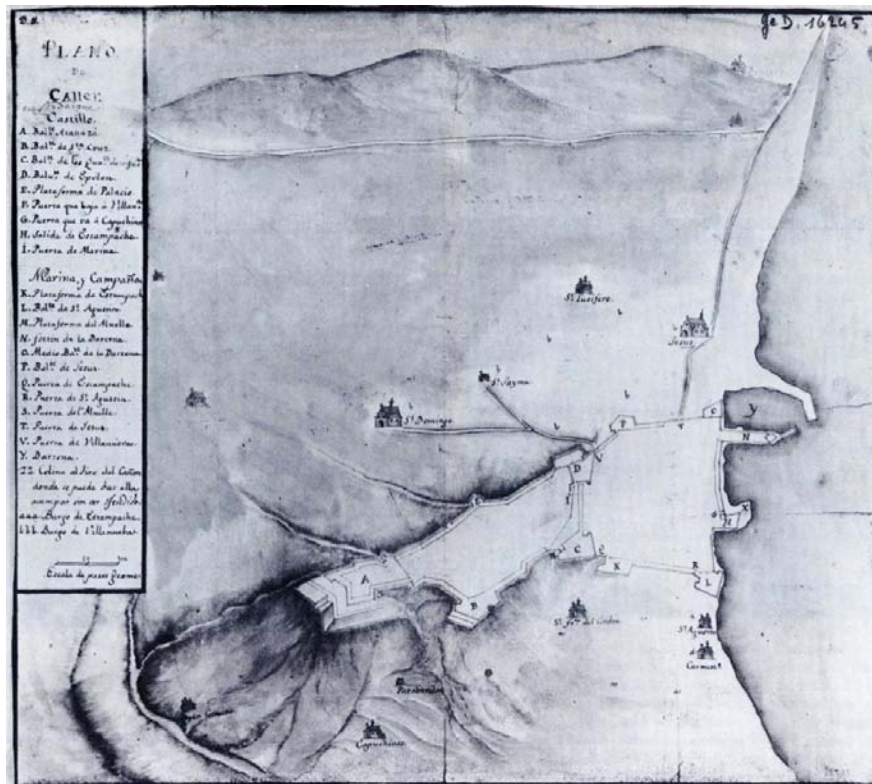


Figura 2. Disegno a matita, databile intorno al 1717, attribuito al marchese di Rubi e conservato nella Biblioteca Nazionale di Parigi, raffigurante il sistema fortificato del quartiere Castello (A, B, C, D).

Situato sulla rocca naturale di fronte al porto di Cagliari, Castello si caratterizza e distingue dagli altri tre quartieri storici per il possente e ben conservato sistema di fortificazioni, «uno dei più spettacolari esempi di architettura militare del medioevo»³ (figura 2). Il quartiere racchiude al suo interno circa venti ettari di edificato in cui si è concentrata l'edilizia pubblica di Cagliari a partire dalla sua fondazione ad opera dei pisani in epoca medievale. Tra i secoli XVII e XVIII il ruolo di Castello come centro direzionale e decisionale del regno sardo piemontese rafforza la presenza di numerosi edifici pubblici, tra questi il Palazzo regio e il Palazzo civico, divenuti oggi rispettivamente sede dell'Amministrazione Provinciale e Museo di città⁴.

Il progetto di modernizzazione della città storica tra i secoli XVIII e XIX rappresenta un forte motore della trasformazione spaziale e funzionale del quartiere. A partire dalla seconda metà dell'Ottocento, infatti, viene avviata la costruzione di importanti opere pubbliche che modificheranno le originarie relazioni tra la 'città alta' e la 'città bassa' e introdurranno nel quartiere nuove funzioni collettive. 'Abbellire e risanare' sono gli imperativi categorici della città ottocentesca, attuati mediante le operazioni abbattere-ricostruire, sventrare-risanare⁵. In questo senso emergono gli interventi promossi dall'architetto Gaetano Cima che nel piano regolatore per Castello (1858-1861), progetta la regolarizzazione della maglia viaria e i collegamenti con i quartieri storici adiacenti, di cui il progetto del Bastione di San Remy rappresenta l'opera più importante, oggi un'icona urbana per la sua monumentalità e per la forte significatività assunta nell'immagine della città (figura 3).

³ Principe I. (1981), Cagliari, Laterza, Roma-Bari.

⁴ Si veda AA.VV. (1985), Cagliari, quartieri storici. Castello, Amilcare Pizzi S.p.A., Cinisello Balsamo (Milano), p. 83.

⁵ Cfr. AA.VV. (1985), op. cit., p. 137.

Il grande patrimonio pubblico del quartiere, una volta dismesse parte delle sue funzioni originarie, ospita nuove attività collettive di scala urbana. In particolare l'Università è presente in maniera diffusa in diversi edifici storici: la Facoltà di Architettura utilizza gli spazi del convento rinascimentale dei Gesuiti e alcuni palazzi nobiliari, il Rettorato occupa il complesso tardo barocco situato nel bastione del Balice.

La rilevanza del patrimonio pubblico del quartiere, la valenza culturale che contraddistingue le attività presenti, portano Castello a rappresentare un'eccellenza nella città. Un ambito in cui si collocano complessi di edifici, museali, religiosi, per l'istruzione e l'amministrazione che, per i loro caratteri e la posizione centrale, assumono il ruolo di poli urbani con grandi potenzialità, ancora non pienamente espresse e a rischio di degrado per le difficoltà insite nella gestione di questo cospicuo patrimonio, ancora una volta sottoposto nell'attualità a dismissioni e potenziale abbandono. Questa condizione di rischio va affrontata innanzi tutto incrementando la consapevolezza diffusa dei valori patrimoniali e culturali in gioco, mediante la creazione di un sistema conoscitivo aperto e condiviso e la definizione di una strategia in grado di mettere in rete queste risorse con le altre della città. La prospettiva che si è voluto indagare è quella della messa a sistema del ricco e variegato insieme di spazi ed edifici pubblici che, oggi più che mai, necessita di essere maggiormente conosciuto e riutilizzato per funzioni che non compromettano la conservazione della sua identità storico architettonica.



Figura 3. Veduta del Bastione di San Remy.

Spazi aperti ed edifici ad uso collettivo. Il patrimonio pubblico di Castello

L'obiettivo di preservare la qualità dell'ambiente urbano, migliorandone l'uso produttivo e sostenibile, ha condotto a considerare gli spazi pubblici di Castello come un importante sistema, da riconoscere e valorizzare, perché motore dei flussi sociali vitali per il quartiere.

L'analisi iniziale, pertanto, ha inteso individuare le diverse forme con cui si esprime la dimensione collettiva della città storica. Le molteplici 'variazioni' dello spazio pubblico (figura 4) sono faticosamente leggibili all'interno di una complessa maglia di stratificazioni in cui emergono i più importanti edifici pubblici, le piazze e i grandi spazi aperti, situati al confine con la cinta muraria, luoghi di interfaccia non utilizzati o male utilizzati, aree destinate a parcheggi o colonizzate da una vegetazione spontanea che sembra rivendicare la storica presenza del verde nel quartiere.

Esiste poi un insieme di luoghi invisibili dalla strada. Le piccole corti private dei palazzi nobiliari, ma soprattutto le grandi corti degli edifici pubblici, rappresentano luoghi potenziali della vita collettiva, alcuni dei quali oggi animati in funzione di eventi eccezionali. E' questo il caso del chiostro di Santa Croce nel quale si svolgono attività didattiche e manifestazioni culturali promosse dalla Scuola di Architettura che, col loro successo in

termini di partecipazione, dimostrano la richiesta e la volontà di appropriazione di questi spazi, soprattutto da parte della popolazione giovane.



Figura 4. Castello. La prima immagine mostra l'importante presenza di edifici pubblici e beni privati di valore storico monumentale la seconda l'articolato sistema di spazi pubblici aperti: piazze, corti, terrazze e aree libere.

Il caso di Architettura, inoltre, evidenzia l'intercambio virtuoso che può prodursi tra l'uso aperto e "sociale" degli spazi universitari e le altre strutture pubbliche presenti nel quartiere che, come nel caso del contiguo spazio espositivo comunale chiamato "Ghetto degli Ebrei", possono essere messi a sistema in una logica di scambio di ruoli e di utenti. In questo quadro, infatti, le due strutture possono da un lato dare agli studenti luoghi di aggregazione di grande qualità, dall'altro costituire il catalizzatore della rinascita del quartiere, anche e soprattutto nella prospettiva di una crescente apertura verso una 'economia della cultura' ad ampio raggio⁶.

In questo senso, mappe delle caratteristiche culturali e naturali, e del patrimonio, dovrebbero essere usate per sostenere e facilitare i processi decisionali nel quadro dello sviluppo sostenibile⁷. La ricognizione dello stato dei luoghi, dei valori e delle criticità presenti, in termini di conservazione e d'uso, ha condotto successivamente allo studio del sistema delle proprietà, dei vincoli e delle tutele. Fin dal 1977 insiste sull'intero quartiere un regime di tutela paesistica che ne riconosce il notevole interesse pubblico, «emergenza paesistica chiaramente definita dalla cinta muraria ancora quasi integra e dalla sua conformazione viaria dovuta a stratificati interventi pisani, spagnoli e piemontesi»⁸.

Più nel dettaglio, appartengono a questo importante complesso paesaggistico numerosi edifici, ufficialmente riconosciuti, mediante valutazione di interesse culturale, come beni da tutelare⁹. Sono stati individuati oltre 50

⁶ Sanna A. (2011), Città, Università, Architettura, Università degli Studi di Cagliari, prolusione Inaugurazione dell'Anno Accademico 2010 - 2011, 12 gennaio 2011.

⁷ Cfr. UNESCO (2011), op. cit.

⁸ Il regime di tutela è stato istituito mediante Decreto Ministeriale 08 Giugno 1977 del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 27.06.1977 n. 173, ai sensi dell'articolo n.1, terzo e quarto comma della Legge 29.06.1939 n.1497.

⁹ La ricerca è stata svolta in collaborazione con l'architetto Paola Mura, dottoranda della Scuola di Architettura di Cagliari.

unità, edifici e complessi architettonici, per la maggior parte oggi sede di funzioni collettive di tipo religioso, amministrativo e culturale, dell'istruzione primaria, secondaria e universitaria. Fanno parte di questo patrimonio i fabbricati e i manufatti del sistema delle torri pisane e delle fortificazioni e numerosi palazzi nobiliari, per lo più frutto delle trasformazioni tipologiche ottocentesche ideate da Gaetano Cima.

Quello che emerge da questa prima analisi è l'esistenza di alcune polarità urbane definibili quali luoghi in cui si condensano i sistemi dello spazio pubblico, incardinati sulle grandi piazze o sugli assi principali.

Si possono individuare sei poli, ciascuno con una propria riconoscibilità e autonomia formale e funzionale:

1. Porta Cristina - Piazza Arsenale - Cittadella dei Musei
2. Torre di San Pancrazio - Piazza Indipendenza - Chiesa della Purissima
3. Scuola di Architettura - Ghetto degli Ebrei – Bastione di Santa Croce
4. Palazzo regio - Piazza Palazzo – Cattedrale – Museo di città
5. Bastione del Balice – Rettorato – Convento di San Giuseppe, Torre dell'Elefante
6. Bastione di San Remy - Scuola di Santa Caterina - Palazzo Boyle.

Come si legge nella figura 5, tutti questi ambiti sono ubicati nelle parti di bordo della rocca fortificata in prossimità dei principali accessi veicolari e pedonali e sono fortemente attrattivi rispetto a molteplici tipologie di utenza, tra le quali negli ultimi anni sono diventate più rilevanti quella turistica e studentesca. Tale peculiarità ha determinato usi incongrui degli spazi pubblici – piazze, strade, slarghi, bastioni, spazi sotto le mura - oggetto di un insostenibile carico automobilistico e trasformati impropriamente in aree per il parcheggio.

Per quanto riguarda l'edificato, inoltre, la molteplicità delle proprietà e dei soggetti coinvolti (provincia, comune, diocesi, privati, ...) ha come conseguenza la frammentazione delle competenze, la difficoltà di un'azione sinergica in mancanza di una strategia univoca e, soprattutto, di una modalità di gestione coordinata degli interventi. Numerosi beni hanno forme di proprietà molto frazionate, conseguenti ai numerosi passaggi ereditari, e ciò provoca una sostanziale difficoltà nella programmazione così come nella gestione delle trasformazioni, anche per gli aspetti funzionali. Emblematico in questo senso è il caso delle mura alcune porzioni delle quali sono oggi inglobate all'interno di abitazioni private.

Il regime delle proprietà è un problema rinvenibile in gran parte del patrimonio storico per il quale la Raccomandazione UNESCO sottolinea la necessità di attivare forme di cooperazione tra i diversi soggetti interessati pubblici e privati, in maniera da contribuire alla definizione, elaborazione, adempimento e formulazione di politiche di conservazione. Appare necessario, infatti, identificare valori, stabilire obiettivi e azioni per la salvaguardia del patrimonio e la promozione dello sviluppo sostenibile in forme partecipate, con strumenti in grado di «facilitare il dialogo interculturale apprendendo dalle comunità rispetto alle loro storie, tradizioni, valori, necessità ed aspirazioni e facilitando la mediazione e la negoziazione tra interessi e gruppi in conflitto» (UNESCO, 2011).

In linea con l'obiettivo di «incoraggiare l'uso di tecnologia informatica e della comunicazione per documentare, capire e presentare la complessa stratificazione delle aree urbane e dei loro componenti costitutivi», la ricerca ha avviato l'elaborazione di un data base accessibile alla cittadinanza e agli utenti esperti, uno strumento per l'implementazione e la condivisione della conoscenza ma anche piattaforma di confronto per stimolare la riflessione critica intorno ai “futuri” possibili e condivisi per questi beni.

Per una 'cittadella della cultura'

Le sfide attuali e future richiedono la definizione di una nuova generazione di politiche pubbliche in grado di valorizzare il sistema delle relazioni e delle stratificazioni del paesaggio urbano storico, salvaguardando i valori culturali e naturali, comprendendo il significato che rivestono per le comunità locali e offrendo ai fruitori esterni una visione più chiaramente definita e percepibile.



Figura 5. Castello: il sistema dei poli pubblici

L'elaborazione del sistema della conoscenza rappresenta, pertanto, un passo ineludibile per poter proporre politiche e azioni efficaci per la conservazione di questi paesaggi, per conseguire l'integrazione tra la fabbrica urbana storica e gli interventi necessari alla costruzione di una città che non rinunci ad essere pienamente 'contemporanea'.



Figura 6. Il grande 'parco urbano storico-culturale e della conoscenza' della città di Cagliari. A sinistra un'immagine del piano regolatore di Castello (Santa Croce) elaborata dall'Istituto Geografico Militare nel 1851, a destra una rappresentazione attuale del sistema culturale e ambientale composto dai principali edifici pubblici, dai parchi e dai grandi spazi aperti.

Nel disegno di Cagliari come 'Città della conoscenza'¹⁰, occorre partire dal riconoscimento del grande 'parco urbano storico-culturale e della conoscenza' che trova importante presenza nel centro storico (figura 6). Seguendo le indicazioni della Raccomandazione UNESCO, occorre definire un 'piano di gestione' che, considerando il Sito come 'luogo attivo di produzione di cultura contemporanea', riesca ad ampliare il tradizionale concetto di luogo di conservazione della cultura storica, fornendo un contributo originale allo sviluppo del sistema economico locale, con particolare riferimento alla crescita del turismo culturale¹¹.

«Il Piano costituisce una 'dichiarazione di principi', attraverso la quale le Autorità responsabili della gestione dei siti e le collettività nazionali e locali alle quali i siti 'appartengono', si impegnano nei confronti dell'UNESCO e dell'intera umanità ad una tutela attiva, alla conservazione ed alla valorizzazione compatibile rispetto alle identità culturali delle collettività locali» (MiBAC, 2005).

Il 'piano di Gestione' rappresenta un utile strumento per orientare le politiche, i programmi di sviluppo e gli strumenti della pianificazione urbanistica. Non si tratta di uno strumento rigido ma di un insieme di linee guida e procedure operative flessibili in grado di raccordare le azioni dei diversi soggetti responsabili della gestione del patrimonio all'interno di una precisa visione e strategia per il futuro del paesaggio storico urbano; quello di cui oggi in maniera molto forte a Cagliari si sente la necessità.

Bibliografia

- AA.VV. (1985), *Cagliari, quartieri storici. Castello*, Amilcare Pizzi S.p.A., Cinisello Balsamo (Milano).
Corti E. (1999), "Cagliari", in Mura G., Sanna A. (a cura di), *Le città*, Cucc, Cagliari.
Ortu G.G. (a cura di, 2004), *Cagliari tra passato e futuro*, Cucc, Cagliari.
Principe I. (1981), *Cagliari*, Laterza, Roma-Bari.
Scano D. (1934), *Forma Karalis*, Gianni Trois Editore, Cagliari.
Decreto Ministeriale 08 Giugno 1977 del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 27.06.1977 n. 173, ai sensi dell'articolo n.1, terzo e quarto comma della Legge 29.06.1939 n.1497.

¹⁰ A. Sanna (2011), op. cit.

¹¹ MiBAC (2005), op. cit.

Sitografia

EU MINISTERS FOR URBAN DEVELOPMENT (2007), Leipzig Charter on Sustainable European Cities (2007).
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

UNESCO (2011), Recommendation on the Historic Urban Landscape, risoluzione adottata nel report della CLT Commission durante la 17° conferenza plenaria, 10 Novembre 2011.

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

MiBAC (2005), Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO, p. 3.

<http://www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=45>

Città, Università, Architettura, Università degli Studi di Cagliari, Prolusione del prof. Antonello Sanna in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2010 - 2011, 12 gennaio 2011.

http://www.unica.it/UserFiles/File/Utenti/Francesca/generale/2011/05/UNIVERCITY%201_1_.pdf

Copyright:

Le immagini presenti nel seguente articolo sono tratte dai testi inseriti nella bibliografia, le figure 4 e 5 sono state elaborate dall'autore Valeria Saiu.



L'Aquila. Il ruolo del grande patrimonio pubblico e del piano nella città post terremoto

Fabio Andreassi

Università degli Studi di L'Aquila

DICEAA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile - Architettura, Ambientale

Email: fabio.andreassi@univaq.it

Abstract

Le città sottoposte a ciclici shock, quali le guerre, i terremoti, le alluvioni, accelerano le trasformazioni fisiche e sociali che normalmente necessitano di tempi molto più lunghi per trovare effettiva realizzazione. In tali occasioni i grandi patrimoni pubblici possono rivestire un ruolo importante sia nel quadro delle iniziative emergenziali relative al primo soccorso alla popolazione, che in quelle ordinarie nella successiva fase della ricostruzione. Dopo 4 anni dal sisma che nel 2009 ha colpito L'Aquila, si riscontra sostanzialmente il mancato coinvolgimento di tali patrimoni nell'allocazione delle risorse finanziarie finalizzate alla ridefinizione della conformazione spaziale e funzionale della città pubblica post sisma. Le potenzialità pertanto rimangono intatte e possono essere inserite in un piano della armatura urbana che regoli la lunga fase della ricostruzione del capoluogo regionale abruzzese.

Parole chiave

Terremoto, grandi patrimoni, armatura urbana.

Premessa

Nelle città sottoposte a *shock* naturali o di origine umana, il patrimonio immobiliare pubblico dismesso o dismissibile può essere una risorsa sia nella prima fase emergenziale che per la successiva fase della ricostruzione. Dalla esperienza del terremoto di L'Aquila del 2009 si rileva l'incapacità della amministrazione pubblica di mettere in gioco i propri beni, anche quando viene chiamata alla risoluzione della emergenza abitativa con un notevole impegno finanziario¹. Le potenzialità ancora inespressi dei grandi patrimoni pubblici e le ingenti risorse da impegnare nei prossimi decenni per la ricostruzione della città e del cosiddetto cratere, possono influire in maniera determinante nella rimodulazione delle prospettive di sviluppo dell'intero Abruzzo montano.

Il grande patrimonio pubblico

I beni pubblici riportati nella tabella I possono assumere un ruolo di primo piano nella riprogettazione della città *post sisma*, vista la loro dimensione, localizzazione e valore. A essi si aggiungono, in ambito territoriale, il Centro Turistico del Gran Sasso² e i territori montani gestiti dalle amministrazioni separate degli usi civici.

¹ In soli due anni la Protezione Civile ha speso 1mld di euro per la costruzione di 5.719 alloggi nel territorio comunale.

² Ente comunale proprietario e gestore degli impianti sciistici del Gran Sasso.

Tabella I: L'Aquila e il grande patrimonio pubblico dismesso o dismissibile.

n.	Area	Proprietà attuale	Superficie territoriale (ha)	Superficie coperta (mq)	Volume (mc)
1	Ex Ospedale Psichiatrico di Collemaggio	Regione Abruzzo	19,32	18.243	164.187
2	Caserma Rossi	Ministero della Difesa	7,77	20.302	243.624
3	Piazza d'Armi	Comune di L'Aquila	16,27	1.959	9.795
4	Ex Fabbrica Italtel	Comune di L'Aquila	19,01	63.787	637.870
	totale		62,37	104.291	1.055.476



Figura 1. Vista aerea di L'Aquila con indicazione del grande patrimonio pubblico posto a corona del centro storico ed esplicitato nella tabella I.

Il valore sociale e simbolico del patrimonio pubblico

A seguito del mancato inserimento del tema degli spazi pubblici e delle relazioni sociali nel quadro degli interventi finora realizzati sia dalla gestione commissariale, che dalla attuale gestione ordinaria, nascono una serie di problemi che incidono negativamente nella qualità urbana.

Un primo problema deriva dal ruolo che possono avere gli spazi pubblici nella riduzione degli effetti sulla salute e sugli equilibri psico-fisici degli abitanti quando sono sottoposti alla frantumazione dei rapporti sociali contro la loro volontà. Da una ricerca medica ancora non conclusa³ si rileva che, anche per l'assenza di luoghi ove svolgere relazioni sociali pubbliche, il 10-12% della popolazione aquilana è colpita dal PTSD (disturbo post traumatico da stress), contro l'1% inteso come valore normale, il 20-30% è colpita da «sindromi monche» del PTSD, e si misura un incremento del 3% dei disturbi psichiatrici gravi.

Un secondo problema deriva dalla parte del sistema urbano che ha subito maggiori danni. Il sisma ha interessato prevalentemente il centro storico della città, cuore simbolico e identitario della società, espellendone le funzioni rare istituzionali, culturali, professionali e commerciali ad alto valore aggiunto. La loro ricollocazione avviene tutt'ora:

- senza verifica con il sistema dei valori ambientali e culturali e dei rischi geomorfologici, da cui la realizzazione, ad esempio, di un teatro all'interno dell'area di massimo rischio di esondazione del fiume Aterno;

³ Ricerca coordinata dal prof. Massimo Casacchia della Università degli Studi di L'Aquila, nonché Direttore del Servizio Psichiatrico Diagnosi e Cura dell'Ospedale S. Salvatore di L'Aquila, e anticipata nel mensile di psicologia e neuroscienze "Mente e cervello", n. 100 aprile 2013.

- senza analisi dei fabbisogni, da cui la sovra-dotazione, ad esempio, di 4 mini-auditorium di 250 posti cadauno che non rispondono alle esigenze della città;
- senza verifiche di accessibilità e fruibilità, da cui la frammentazione, ad esempio, degli uffici comunali in molteplici sedi private sparse nell'ambito urbano.

La società inoltre ha subito, e seguita a subire, gli effetti dell'approccio speculativo pubblico del progetto CASE e dei MAP, causati:

- dal governo centrale per la imposizione del tipo edilizio e delle regole insediative generali;
 - dall'amministrazione comunale che ne ha formalizzato la localizzazione e la configurazione spaziale;
- nonché
- dal "rifiuto urbanistico" (Andreassi, 2012b) nato dal *laissezfaire* consentito dalla delibera di Consiglio Comunale n. 56/2009 e relativo alla autocostruzione libera da ogni vincolo localizzativo di alloggi unifamiliari temporanei prevalentemente sparsi nel territorio agricolo.

Tutto ciò porta a una mobilità erratica alla ricerca delle funzioni in continuo trasferimento, che non stabilizza le mappe mentali degli abitanti con conseguenti effetti estranianti sulla qualità degli spazi pubblici e sulle relazioni sociali.

Il grande patrimonio precedentemente illustrato può essere la fonte per una risposta complessa e completa al tema della ricostruzione valoriale della città qualora tale processo avvenga all'interno di un'armonizzazione della città pubblica che tenga conto della situazione che si è venuta a creare a seguito del sisma. Inoltre si può configurare come un importante moltiplicatore dell'auspicato sviluppo economico e sociale che potrà derivare dai 10mld di euro necessari per completare la ricostruzione della città, in quanto il patrimonio è concentrato in particolari ambiti delle aree urbane in cui il valore economico e finanziario derivante dalla consistenza volumetrica è incrementato dal potenziale valore sociale esimbolico. Diventa pertanto prioritario porre il tema del riuso al centro delle politiche pubbliche, anche in considerazione dell'aumentata sensibilità verso l'eccessivo consumo di suolo agricolo e verso i nuovi modelli di sviluppo economico più coerenti con i valori culturali e storici del territorio.

Per la posizione all'interno della città consolidata e per la presenza del capitale sociale fisso, i suddetti beni offrono una notevole redditività, ma è errato analizzarli solo in termini di resa economica e finanziaria, soprattutto in una città che ha la necessità di rimodulare le relazioni sociali interrotte a seguito del sisma. La gestione del patrimonio pubblico ha infatti profonde differenze da quello privato, in quanto contiene risposte sociali più o meno espresse, ma comunque potenzialmente presenti. Nelle città sottoposte a *shock* tale valore può assumere un ruolo prevalente soprattutto se, a partire dai primi interventi emergenziali, le iniziative attuate dalla Protezione Civile non rispondono al semplice soddisfacimento dei bisogni primari (come purtroppo è accaduto con l'approccio speculativo tipico degli anni '60-'80 del progetto C.A.S.E.), ma contengono anche dei valori simbolici che sappiano indirizzare e qualificare la successiva fase della ricostruzione. Questo particolare approccio verso il tema della ricostruzione lo si riscontra anche nei ciclici processi di demolizione e ricostruzione che la città ha subito a causa dei terremoti che si sono ripetuti a partire dalla sua fondazione avvenuta nel XIII secolo. Dopo il terremoto che ha colpito L'Aquila nel 1703 la società decise di intervenire prioritariamente anche su alcuni edifici pubblici simbolo della città. Nel 1705, a due anni dal sisma, viene completamente rinnovata la principale porta urbana (Porta Bazzano), così come nel 1917, solo dopo due anni dal terremoto del 1915, la città approva il Piano Regolatore per dividerne gli obiettivi e le finalità della ricostruzione.

Ultimo aspetto da tener conto per la definizione del valore è il superamento del *deficit* che può emergere qualora prevalga l'analisi dell'uso storico del patrimonio pubblico. Nel caso del vecchio Ospedale Psichiatrico provinciale di Collemaggio (indicato con il n. 1 nella figura e nella tabella precedente) si possono avere fenomeni distorsivi valutativi che possono generare valori bassi o quasi nulli, qualora si tenga conto prevalentemente degli aspetti storico-funzionali di una eccellenza nazionale specialistica dei primi anni del '900, ma che ora non è più riproponibile a causa dell'evoluzione scientifica della medicina.

La carta tematica

Constatata la disattenzione della gestione emergenziale verso il tema del riuso, con la ritrovata gestione ordinaria della ricostruzione⁴ il patrimonio pubblico dismesso o dismissibile può trovare un nuovo ruolo nel ciclo economico e di vita della città. E' necessario prima di tutto avviare un suo completo censimento tramite la ricognizione degli aspetti configurativi e fisici relativi allo stato di consistenza, previa stesura di una carta tematica georeferenziata. Questi dati vanno poi inseriti nel sistema centralizzato di gestione della Banca Dati

⁴ Il 31.01.2010 è terminata la gestione emergenziale da parte della Protezione Civile, mentre la gestione commissariale del Presidente della Regione è terminata il 31.08.2012.

Unica già operativa da parte dell'Agenzia del Demanio. Il processo ricognitivo può portare a una aggregazione di beni secondo caratteristiche omogenee e in base alle prospettive gestionali e alle potenzialità di sviluppo. Nello specifico una particolare attenzione va posta alla ricognizione delle aree a standard cedute durante l'ordinaria attività di trasformazione urbana avvenuta a partire dalla fine degli anni '60 del secolo scorso, la cui conoscenza completa e dettagliata può innescare virtuosi processi di riqualificazione urbana *bottom up* a partire dall'area pubblica presente davanti al portone di casa, secondo un rinnovato approccio progettuale che parta dalle unità minime divicinate.

Le centralità urbane riabilitanti

Un altro ambito di lavoro riguarda l'ottimizzazione degli usi attuali o previsti. L'espulsione violenta delle funzioni pubbliche dal centro storico, può consentire una rivisitazione delle localizzazioni in relazione del livello di accessibilità e fruibilità. La Amministrazione Comunale ha finora operato per singoli progetti senza verificarli con la città pubblica *post sisma*, ma semplicemente attuando il vigente PRG che è stato redatto circa 40 anni fa. Rientrano in questa logica gli interventi previsti nell'area di Piazza D'Armi con il finanziamento di 15 milioni di euro ottenuto dal Ministero delle Infrastrutture grazie al «Piano per le Città» di cui al DM 286-2012, e quelli previsti per la fabbrica ex Italtel (n. 4 nella figura 1 e nella tabella I), acquisita al patrimonio comunale grazie alla quota di competenza del Partito Democratico del «Fondo per la tutela dell'ambiente e per la promozione del territorio» di cui alla L. n. 133/2008 (cosiddetta legge mancia), in cui si prevede il mantenimento della funzione industriale, anche se con diverse modalità operative.

Il grande patrimonio può contribuire alla soluzione di questi problemi tramite la realizzazione di nuovi distretti funzionali, grazie alla possibilità di riorganizzare le attività terziarie e direzionali delocalizzate dal sisma, e tramite la formazione di nuove centralità socialmente riabilitanti il sistema relazionale andato perduto. Per ottenere ciò, particolare cura va posta alla qualità della configurazione spaziale e alla ricucitura con i tessuti circostanti, attualizzando il metodo analitico di lettura dei sistemi urbani svolto da Kevin Lynch a partire dagli anni '60 del secolo scorso. In tale direzione è l'auspicato progetto di realizzare una unica sede amministrativa comunale in un'area precedentemente destinata ad autoparco, posta all'esterno delle mura storiche, che ha il pregio di essere sostanzialmente annessa alla stazione ferroviaria, in vista anche di un possibile riuso urbano di un tratto della linea ferroviaria Sulmona-Terni. Il processo di delocalizzazione delle funzioni amministrative pubbliche dal Centro Storico verso la città consolidata posta nelle sue immediate vicinanze, determina una salutare estensione dell'area centrale urbana, purché avvenga all'interno di regole sulla conformazione della città pubblica per non consentire il ripetersi di dislocazioni autoreferenziali di nuove sedi⁵, che per elevare il centro storico a luogo della rappresentanza istituzionale.

Particolarmente interessante per la possibilità di riconnettere la ricostruzione con la storica relazione della città e il suo territorio⁶, è la esplicitazione del valore potenziale dei beni culturali, paesaggistici e dei servizi ecosistemici offerti dal Parco Nazionale del Gran Sasso, dal Parco Regionale del Velino Sirente e dalle aree montane e vallive di elevato valore naturalistico e ambientale che cingono la città.

Il Programma Unitario di Valorizzazione

Un ruolo di primo piano è demandato all'Agenzia del Demanio⁷ per quanto riguarda la centralizzazione dei compiti ricognitivi e gestionali del patrimonio pubblico. La istituzione di un nuovo strumento di programmazione, il Programma Unitario di Valorizzazione (PUV), da formalizzare previa intesa istituzionale con gli enti locali, consente di raggiungere gli obiettivi di valorizzazione in maniera efficiente qualora siano stati definiti in maniera puntuale i fabbisogni e le condizioni di trasformabilità degli immobili. In tal caso l'esperienza del PUV di Bologna e della Liguria possono guidare nelle procedure. Nel caso bolognese, grazie a una chiara esplicitazione degli obiettivi da raggiungere, si sono potuti elencare i beni da valorizzare in base alle congruità o meno al Piano Urbanistico comunale. Si ha un elenco di edifici in cui è possibile intervenire con interventi edilizi diretti o con Piani Urbanistici Attuativi, e un secondo elenco di edifici in cui è necessario redigere preventivamente un Piano Operativo Comunale. Altrettanto interessante è l'esperienza ligure, ove la Regione, di intesa con la Agenzia del Demanio, ha redatto un PUV coinvolgendo numerose amministrazioni comunali per la valorizzazione dei beni del Ministero della Difesa. E' pertanto auspicabile che vengano coinvolte anche le amministrazioni comunali contermini alla città di L'Aquila, nonché le Amministrazioni Separate degli Usi

⁵ L'ANAS nella più completa autonomia decisionale, trasferisce la propria sede compartimentale dal centro storico in un'area periferica grazie alla Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 3755 del 15 aprile 2009, emessa dopo solo 9 giorni dal sisma.

⁶ Si veda il ruolo che il *Comitatus Aquilanus* ha avuto nella nascita e nella evoluzione storica della città, in Clementi A., Piroddi E., "L'Aquila" Laterza edizioni, 1986.

⁷ Si rimanda alla Legge n.191/2009 art. 2 comma 222.

Civici, anche in vista di un auspicato coordinamento del processo di ripianificazione che dovrà essere messo in atto per gestire la nuova configurazione spaziale territoriale che si è venuta a determinare a seguito del sisma. Nello specifico il PUV può essere un primo passo per un auspicato rinnovo della “politica delle alleanze” (Andreassi, 2012a) che coinvolgano gli enti pubblici del cosiddetto «cratere», da cui una copianificazione istituzionale tramite “la definizione delle condizioni di sostenibilità economica, finanziaria, ambientale e sociale delle trasformazioni, nell’ambito del processo di pianificazione ordinario di nuova generazione” (Properzi, 2010). E’ necessario inoltre considerare, vista l’estensione e la localizzazione del patrimonio pubblico, che la redazione dei PUV avvenga all’interno di una nuova armatura urbana che sia a sua volta parte di un più esteso e condiviso telaio insediativo territoriale, in modo da riannodare i processi virtuosi di collaborazione istituzionale locale, ancora oggi caratterizzati da una miope conflittualità partitica.

Il Piano della armatura urbana *post* sisma

In questo quadro molto complesso si inseriscono i fondi sovrani e i soggetti istituzionali italiani impegnati nella ricostruzione, che si scontrano con un quadro di incertezze causato da un elevato grado di litigiosità tra gli amministratori più attenti ai processi di costruzione del consenso a breve. L’INPS e l’INAIL devono investire nella città circa 2 mld di euro⁸, mentre il ministro degli Esteri degli Emirati Arabi Uniti, lo sceicco Abdallah Bin Zayed al Nahyan, ha comunicato all’ambasciata italiana di Abu Dhabi che il loro governo sta valutando l’opportunità di finanziare o investire in progetti legati alle zone colpite dal sisma del 6 aprile 2009. La presenza inoltre di circa 5.719 alloggi di proprietà comunale (C.A.S.E e M.A.P.), oltre che soddisfare una domanda abitativa a basso costo e calmierare i valori delle aree, consente al pubblico di assumere una interessante posizione dominante nel quadro dei portatori di interesse. Il secondo soggetto per beni posseduti è la ex banca cittadina⁹, titolare del 60% di un fondo di investimento privato proprietario di circa 500 alloggi; il terzo è il complesso mondo cattolico (Curia e ordini religiosi) proprietario di estesi settori del centro storico. Si ricompone così il sistema di potere oligarchico della città basato sul censo che ha guidato le sorti della città per tutto il secolo scorso.

Attualmente gli operatori economici locali usano due strumenti di selezione: il costo delle aree, preferendo quelle in attesa di trasformazione meno costose, e le politiche amicali, ostacolando la formazione di strumenti certi e trasparenti (Piano) capaci di distribuire i benefici. Curiosamente il piano strategico di L’Aquila accoglie i freni conservativi della rendita, proponendo scelte spaziali accompagnate da un lungo elenco di aree interessate alle trasformazioni e rinviando tutto alla contrattazione. Questo quadro però causa disorientamento e indecisione nei grandi attori, mentre la città rimane vittima del mercato speculativo che la vede solo come luogo ove svolgere attività edilizia «mordi e fuggi» e non come luogo ove investire gli utili derivanti dalla ricostruzione. Mancano inoltre nel cratere un unico processo di pianificazione strategica (vincolante per i portatori di interesse), strutturale (di area vasta e con *focus* tematici) e una successiva fase coordinata di pianificazione conformativa e regolativa.

Per evitare tutto ciò è necessario riavviare la stagione del Piano partendo dalla armatura urbana e, nello specifico:

- dal grande patrimonio pubblico da valorizzare;
- dal sistema della mobilità (attraversamento e penetrazione) che deve essere adattativo alla nuova struttura urbana e deve prendere forma dagli obiettivi generali preposti. Infatti una armatura che deriva da una mobilità rigida basata su scelte infrastrutturali pesanti preesistenti (treno) comunque lontani dalla città e dai grandi patrimoni pubblici, causa inefficienza, inefficacia e difficoltà gestionali anche in considerazione della bassa densità territoriale (circa 16 ab/ha) e della ridotta popolazione servita;
- dalla determinazione delle priorità (agenda strategica), in modo da guidare i processi formativi della rendita, tema di esclusivo appannaggio del Piano che non può essere lasciato agli strumenti neo utilitaristici o, ancor peggio, agli strumenti di contrattazione presenti nel Piano Strategico Comunale.

Tutto ciò per decidere la scala dei valori entrò la quale gli attori della ricostruzione possono trovare certezze.

⁸ Determina INAIL n. 98 del 13 ottobre 2010 e Delibera del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza INAIL del 16 dicembre 2010 che attua la Legge n. 77 del 24 giugno 2009 recante “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo” con cui si dispone, tra l’altro, che “con provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 1 sono disciplinati, per il periodo 2009 – 2012, gli investimenti immobiliari per finalità di pubblico interesse degli enti previdenziali pubblici, inclusi gli interventi di ricostruzione e riparazione di immobili ad uso abitativo o non abitativo, esclusivamente in forma indiretta e nel limite del 7 per cento dei fondi disponibili, localizzati nei territori dei comuni individuati ai sensi dell’art. 1”.

⁹ Si tratta della Cassa di Risparmio della Provincia di L’Aquila fondata nel 1859 e acquisita nel 1999 dal gruppo BPER della Banca Popolare dell’Emilia Romagna

Bibliografia

- Andreassi F. (2012a), *La città evento. L'Aquila e il terremoto: riflessioni urbanistiche*, Aracne, Roma.
- Andreassi F. (2012b), "Dalla città evento al rifiuto urbanistico", in Atti della XV Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n.25, vol.II (2012).
- Properzi P. (2010), "Il patrimonio dello Stato", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto del Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma.
- Manzo S. (2007), "La pianificazione dei beni dello Stato", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Il territorio dell'archeologia. 'Musei senza muri' per la tutela e valorizzazione del 'paesaggio storico'

Roberto Busonera

Università degli Studi di Sassari

DADU – Dipartimento di Architettura Design Urbanistica

Email: rbusonera@uniss.it

«Non di questo è fatta la città, ma di relazione tra le misure del suo spazio e gli avvenimenti del suo passato [...]

[...] Ma la città non dice il suo passato, lo contiene come le linee di una mano, scritto negli spigoli delle vie, nelle griglie delle finestre, negli scorrimano delle scale, nelle antenne dei parafulmini, nelle aste delle bandiere» (Calvino, 1993: 10)

Abstract

Il lavoro definisce alcune linee guida per la valorizzazione e il riuso dei beni archeologici, interrogandosi sulle possibili modalità di integrazione con il contesto locale e sovralocale. Si propone l'attuazione di un processo di tutela che non si limiti ad una visione sitocentrica, culminante con la sola manutenzione ordinaria dei resti da conservare, ma possa avviare un processo di recupero dei beni archeologici attraverso nuove finalità di fruizione e apertura al pubblico. Il contributo offre un'esemplificazione del metodo applicato al sito di Neapolis (OR), a partire da un progetto che non vuole cadere in soluzioni semplicistiche, ovvero limitate ai fulcri monumentali, ma che si rivolga ad un'attenta analisi del contesto e che faccia emergere le relazioni dell'area archeologica con il territorio circostante. Se è vero che nella percezione dei valori culturali di un territorio e di un contesto si intrecciano fattori naturali ed antropici, elementi affettivi e simbolici, diventa necessario porre le basi per una rete territoriale che aiuti la valorizzazione dei luoghi senza soffermarsi esclusivamente ad una loro cristallizzazione museale e vincolistica.

Parole chiave

Archeologia; Tutela; Architettura del paesaggio

Strutture nascoste, frammenti e monumenti storici carichi di misterioso e indecifrabile *appeal* (Benjamin, 1966: 23)¹ hanno da sempre suscitato nell'animo degli osservatori ammirazione e curiosità.

Enunciarne il ruolo potenziale nell'ambito di processi e progetti di trasformazione delle città e del territorio potrebbe considerarsi un semplice dato di fatto che non è necessario dimostrare o supportare. Del resto, soprattutto in Italia, l'antico condiziona i territori e gli insediamenti urbani nel loro insieme: un quarto dei nuclei originari dei nostri centri storici risale all'età romana e almeno il doppio a quella medievale (Fazio, 2005: 21).

Eppure, in Italia, il rapporto tra ambito archeologico e città moderna costituisce tutt'ora un tema non risolto, spesso al centro di un dibattito dall'alterna risonanza, in relazione ai protagonisti o ai casi e che ripropone un'antinomia tutt'altro che semplicemente apparente.

¹ In Scarocchia, 2011: 16, si parla, invece, dei «monumenti involontari» citati da Alois Riegl, il cui significato non dipende dalla loro destinazione originaria, ma dal valore attribuito da noi, osservatori moderni. Françoise Choay (Choay, 1995: 30) ragiona in termini di reimpiego, ma di significati e non di oggetti.

Una discussione tutt'altro che vana, se è riuscita a proporre una delle più antiche, sofisticate e complete legislazioni in materia di beni culturali in circolazione: un apparato legislativo idoneo e sempre più aggiornato, che sottopone a rigidi regolamenti di tutela e fruizione i beni culturali che insistono sul territorio nazionale (Ulisse, 2009: 7).

Lo si percepisce subito. Già dai primi articoli delle disposizioni generali del Codice² vengono spese parole importanti che circoscrivono e identificano il patrimonio culturale, introducendo le relative strategie di tutela.³

Com'è possibile allora che, nonostante una normativa tanto accurata non si riesca né a prevenire, né ad arrestare, fino probabilmente ad incentivare, quel processo che ha determinato il riconoscimento del requisito 'storico' soltanto ad 'oggetti' non più in uso e che sottrae, in maniera reale e tangibile, la preesistenza al suo contesto vitale, urbano o territoriale?

Di seguito ci si porrà il problema e si rifletterà sulla possibilità che proprio una legislazione così accurata e severa possa contribuire ad ostacolare una piena valorizzazione delle realtà archeologiche del nostro paese dove sembra si tenda, sempre più spesso, a separare i vari ambiti di ricerca, impedendo la definizione di soluzioni che coinvolgano un intero sistema territoriale. Alla ricerca di una storia per i luoghi – in funzione dello sviluppo dei luoghi – e non 'dei luoghi', spesso tristemente e immeritadamente relegata ai trascurati paragrafi dei 'cenni storici su...' (Azzena, 2004; Azzena, 2011).

Si prova a farlo prendendo in esame l'area archeologica della città di *Neapolis* (OR) (fig. 1), in età romana, avamposto costiero del golfo di Oristano insieme alla sorella maggiore *Tharros*.

Qui, scavi e campagne di indagine archeologica si susseguono ormai da parecchi anni⁴, grazie forse ad una condizione di isolamento dell'area che ne impedisce possibili interferenze a carattere immobiliare o sovrapposizioni con tessuti urbani moderni che potrebbero inficiarne le operazioni di studio. Paradossalmente si potrebbe affermare che proprio tale isolamento sia stato la fortuna più grande dell'area: nessun centro di nuova costruzione sorto sopra le antiche rovine o in prossimità (ad esclusione del piccolo villaggio di pescatori di Marceddì, situato però sulla sponda opposta degli stagni di Marceddì, San Giovanni e Santa Maria) e quindi nessun problema relativo a cantine sotterranee o sistemi idrici troppo invasivi. Nessun tentativo forzato di valorizzazione *in situ* per mezzo di passerelle e pavimenti vetrati di dubbio gusto.



Figura 1. *Neapolis*. In primo piano resti delle piccole terme.

Sono però evidenti tutti i segni tangibili dell'incuria e dell'abbandono di un luogo, peraltro particolarmente affascinante dal punto di vista paesaggistico e al di fuori della percezione comune di chi lo vive quotidianamente, ricordato esclusivamente in occasione di eventi, sagre e mostre.

² D.Lgs. 22 Gennaio 2004, n. 42. Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 Legge 6 Luglio 2002, n. 137

³ Si fa riferimento agli artt. 2,3,4,5,6 della *Parte prima, disposizioni generali* del D.Lgs.

⁴ Utili riferimenti relativi sulla ricerca e sulle scoperte archeologiche a *Neapolis* sono sicuramente Bernardini, 2011; Garau, 2006;

Perché la valorizzazione dei beni archeologici sembra aver intrapreso una strada il cui obiettivo principale ed esplicitamente annunciato sembra rappresentato dalla 'messa a reddito' del patrimonio culturale (Guzzo, 1996: 374): espressione della volontà di rivolgersi ad un'utenza quasi esclusivamente di carattere turistico e comunque con un impiego del tipo 'usa e getta', cioè di consumo piuttosto che di fruizione.

Rapportare la condizione di *Neapolis* alle indicazioni contenute nel Codice Urbani evidenzia da subito un primo punto di rottura.

Il patrimonio culturale viene diviso, come prima istanza, in 'beni culturali' da una parte e 'beni paesaggistici' dall'altra. «Cose immobili e mobili – i primi – che presentano interesse storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico»; «immobili e aree [...] costituenti espressione dei valori storici, culturali, morfologici ed estetici del territorio»⁵ i secondi. Ma i beni mobili, insieme a quelli immobili, costituiscono anche i 'beni materiali', diversi per definizione dai 'beni immateriali'.

Pur senza affrontare in maniera approfondita il tema legislativo, è comunque ampiamente comprensibile la complessità di un palinsesto lessicale che, nel tentativo di trovare definizioni precise a tutte le sfumature con cui si può presentare il patrimonio culturale, ha contribuito a sviluppare differenti soluzioni per la valorizzazione dei beni culturali diversamente dai beni paesaggistici, promuovendo una forte 'oggettualità' del bene (Ulisse, 2009: 17-18).

Una condizione di cui, girovagando per le strade delle città italiane non si ha precisa cognizione. Molti progetti di ampliamento o rinnovamento urbano hanno dovuto aver a che fare, presto o tardi, con stratificazioni archeologiche e, in tal senso, hanno colto la possibilità di integrare il sito nell'ambito della città, di come trattarne i diversi limiti e di come creare quelle relazioni che ne permettessero anche ai cittadini comuni (non solo al 'personale autorizzato') la fruizione quotidiana.

Ma a tali situazioni, riscontrabili in ambito urbano, se ne contrappongono altre in maniera decisa e quasi diametralmente opposta, in cui il bene archeologico insiste su territori caratterizzati da una bassa densità urbana. Vere e proprie 'situazioni di vuoto', dove non è più possibile riconoscere o percepire né il valore, né la natura della preesistenza (Maciocco, Pittaluga, 2006)⁶.

La complessità delle definizioni in ambito archeologico e lo sforzo fatto dalla normativa nel tentativo di circoscrivere le situazioni riscontrabili, ha creato una condizione tale per cui si è portati, in presenza di potenziali progetti archeologici, a mostrare attenzione alle cc.dd. forme dell'archeologia⁷, senza riflettere sulle condizioni⁸ in cui esse si trovano.

Si guarda inevitabilmente all'interno del recinto archeologico (Fazio, 2005: 93-105; Azzena, 2011), dove la normativa pone (più o meno adeguatamente, ma anche in questo caso dipende dalle condizioni della testimonianza) severe limitazioni.

Come agire dunque in un'area come quella di *Neapolis*, caratterizzata da una bassa densità abitativa, circondata solo da piccoli centri di poche migliaia di abitanti ciascuno e dove la fruizione e la visita dei luoghi viene ostacolata dall'assenza, quasi totale, dei servizi necessari?

L'idea che prende piede comunemente è quella di una visione estetico-monumentale dei beni in quanto emergenze, riconosciute tali da un'amministrazione centrale che, attraverso il vincolo archeologico e la definizione di recinti tanto intoccabili nella teoria quanto fragili nella pratica, rinsalda quell'idea secondo cui se ciò che si trova all'interno del perimetro è sacro, tutto ciò all'esterno, quasi come figlio di un dio minore, non possa essere considerato tale e, dunque, sia sacrificabile (Ricci, 2006). Ma, come ben spiegato da Francesco Fazio (2005), il concetto di 'emergenza', apparentemente prevalente nei processi di recupero e valorizzazione di aree archeologiche, è differente dal concetto di 'permanenza'. Mentre quest'ultima pone in risalto il riconoscimento di uno status di lunga durata e, di conseguenza, la sua capacità di integrazione con il territorio circostante e di adattamento continuo alle trasformazioni (che possono essere naturali, ma anche guidate e strutturate), la prima indica una condizione che rimanda a quella del 'monumento', da intendere come bene isolato e compiuto, che non richiede nessun tipo di intervento salvo quelli necessari alla pura conservazione dello

⁵ Codice dei beni culturali e del paesaggio, 2004. Parte I (disposizioni generali), art. 2.

⁶ Gli stessi che Marc Augé (2009) definisce 'non luoghi': prodotti della società moderna, incapace di integrare gli ambiti identitari di un territorio, confinati e banalizzati alla stregua di 'curiosità' o 'oggetti interessanti'.

⁷ Un recente tentativo di catalogare le testimonianze archeologiche è stato proposto in Fazio, 2005: 237.

⁸ Non è nelle intenzioni dell'autore far riferimento alle condizioni di conservazione della materia del resto archeologico. Si vuole, invece, focalizzare l'attenzione all'intorno del sito, in «quell'area di frontiera dove forze opposte si confrontano, spesso si scontrano, altre volte si incontrano, comunque entrano in crisi definendo una fascia, una zona sfrangiata più o meno larga in funzione dei rapporti che corrono tra una parte e l'altra della frontiera» (Zanini, 1997).

stato attuale e che quindi non necessita di nessun progetto di coinvolgimento nelle dinamiche di trasformazione urbana.

Ma, diversamente dall'accezione imbalsamatoria ed eternizzante delle moderne politiche di tutela, il territorio archeologico è il risultato di un processo dinamico di selezione, valorizzazione, adattamento del 'patrimonio'.

I luoghi sono sempre dotati di una propria individualità (Bonesio, 2002), che non può che mantenersi solo attraverso 'atti territorializzanti', cioè comportamenti e scelte che possano incrementarne la loro specificità.

Le aree archeologiche, proprio a causa del loro stato residuale non hanno il potere di porsi al centro di un progetto territoriale quanto le grandi risorse naturali come fiumi o tratti costieri, spesso fulcro di progetti di recupero perchè riconosciuti di particolar pregio. Fatta eccezione per i grandi complessi archeologici di particolare importanza, è facile incontrare preesistenze archeologiche defunzionalizzate, perimetrare e successivamente cadute in stato di abbandono: 'non luoghi della memoria', privati del tempo e dello spazio da una legislazione che ha come provvedimento di protezione il vincolo, principale modalità di esercizio della tutela sui beni archeologici.

Salvo complessi particolarmente evocativi o aree estese di particolare valore, i vincoli archeologici sono riferiti a singoli elementi separati tra loro. Una procedura che, dal punto visto operativo e di rappresentazione, non può che produrre un territorio frammentato da areali più o meno ampi e degni di maggiore o minore attenzione sulla base di graduatorie e gerarchizzazioni applicate senza pensare che ciò che adesso è 'brutto' potrebbe, un domani essere universalmente riconosciuto come 'bello'. Come le fasciose opere di archeologia industriale che, se costruite oggi, verrebbero additate ad ecomostri (Azzena, 2009).

Nell'intorno Neapolitano (fig. 2) l'area archeologica sfugge alla percezione comune e appaiono evidenti le difficoltà legate all'individuazione di una soluzione progettuale capace di restituire un'omogeneità culturale interna che possa caratterizzare il territorio in esame.

È questo un caso in cui l'applicazione del vincolo sottintende una condizione di intangibilità, nonostante, soprattutto a livello locale, riappropriarsi della propria attrattività può e deve essere un obiettivo strategico, fattore di crescita anche a livello sovra-locale.

Già Salvatore Settis sosteneva che «il nostro bene culturale più prezioso è il contesto, il *coontinuum* fra i monumenti, le città, i cittadini» (Settis, 2007: 11). Ed in un'area archeologica come quella di *Neapolis* un tale ragionamento dovrebbe trovare terreno particolarmente fertile. La situazione a cui si assiste è, invece, il solito intervento meramente conservativo-vincolistico, che, a partire dal riconoscimento dell'ineluttabilità del degrado, si limita a preservare artificialmente tracce e testimonianze, attribuite ad un passato non più recuperabile se non in forma documentaria.

In tal senso si condivide la visione di Fazio (2005: 58) che considera il vincolo archeologico un procedimento vuoto, sebbene i vincoli non prevedano una totale inammissibilità delle trasformazioni. Una questione cruciale, allora, diventa l'individuazione di criteri in base ai quali definire trasformazioni ammissibili.

Tali trasformazioni devono tener conto delle già citate condizioni dell'intorno archeologico ed in tal senso il processo di valorizzazione di un'area archeologica dovrebbe prima passare dalla riorganizzazione del territorio su cui le preesistenze insistono.

In accordo con le pratiche imposte *ope legis* diventa necessario ed imprescindibile volgere l'attenzione e privilegiare, dove possibile, la riprogettazione e riorganizzazione dei sistemi di accesso, sosta e transito in uso, anche distanti ed apparentemente estranei ai 'beni': sono questi i veri 'conduttori' di percezione del valore di un'area archeologica. Conduttori soprattutto casuali, inaspettati e magari meno focalizzati sull'oggetto e più sensibili al contesto.



Figura 2. L'intorno Neapolitano, vista dall'area archeologica. Il massiccio del monte Arci (812 m s.l.m.), parco naturale Regionale e 'limite' meridionale naturale all'area.

In linea con la legge, perché la conservazione materica dei beni e delle preesistenze non dovrebbe venire meno, per lavorare esternamente alle aree archeologiche. Spostare l'attenzione dalla singola area all'individuazione dei rapporti fisico-funzionali di modi d'uso, anche simbolici, tra città e preesistenza.

Ragionando su queste basi appare evidente la difficoltà che nasce dalle tensioni lessicali che circondano termini come 'tutela', 'conservazione' e 'valorizzazione'.

«La tutela – così come viene definita dal Codice Urbani - consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.»⁹

In base a quanto sin qui considerato risulta evidente come la 'pubblica fruizione' non possa essere riconosciuta come un fine, ma come il metodo più adeguato per la conservazione e la protezione dei beni culturali. Perché la fissazione spazio-temporale di una risorsa storica attraverso l'interdizione all'uso piuttosto che alla percezione del cittadino, non può che condannarla ad un progressivo ed inesorabile abbandono e degrado e perché la sola funzione culturale – così come sostenuto da Mannoni (1994) - non è capace di tenere in vita i reperti archeologici, ma ne accelera il degrado.

Non si tratta di decidere solamente se scavare o no una nuova area archeologica, se e come restaurare un complesso isolato o se e come attrezzare un antico percorso, fortuitamente venuto alla luce; non si tratta di musealizzare *in situ* un singolo reperto, arrestando ogni altra forma di trasformazione o sacrificarlo dopo averlo opportunamente studiato.

E pertanto un progetto che si focalizzi sul recupero dell'area archeologica di *Neapolis* non può che svilupparsi a partire da quel che esiste al di fuori del recinto archeologico, che è ancora vivo, pronto ad inglobare anche i resti della vecchia città romana nel proprio sistema territoriale (fig. 3).

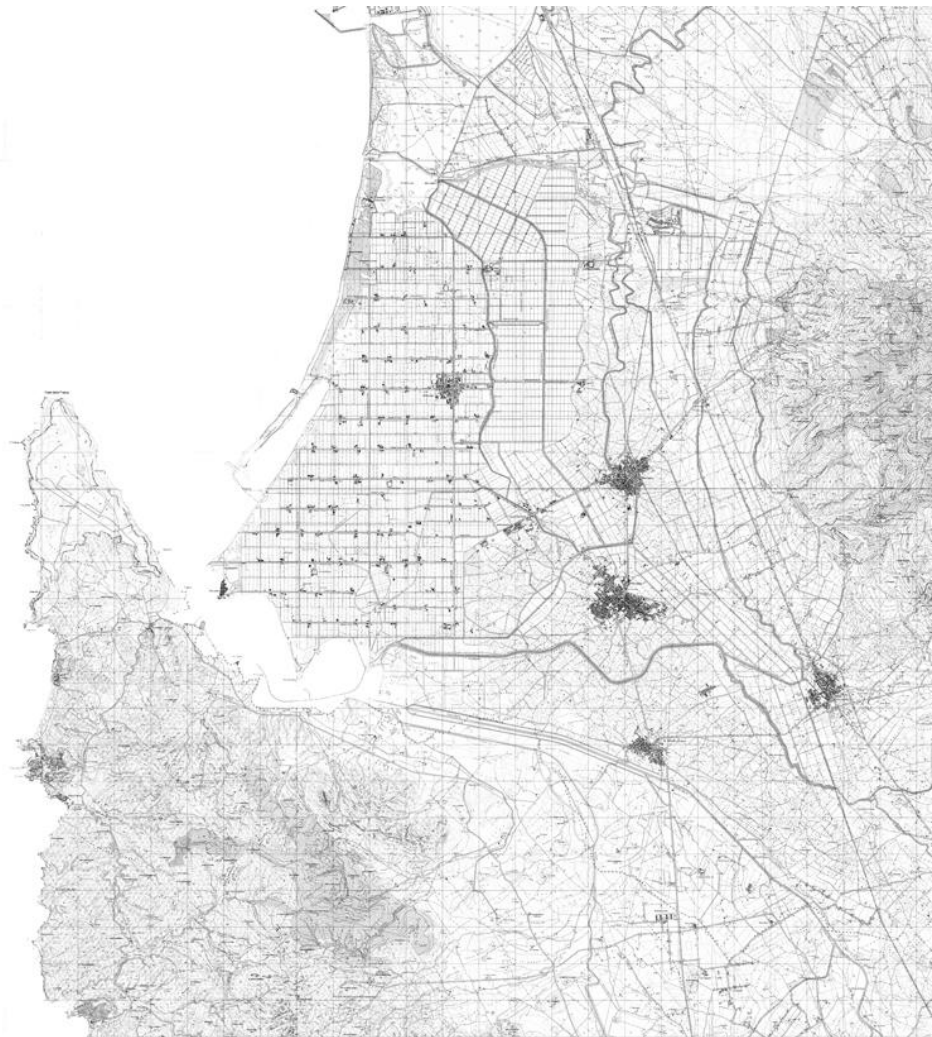


Figura 3. Dall'analisi territoriale, a partire dal sito archeologico, si riconoscono altre 'strutture a scala sovralocale', come l'impianto urbano e la maglia dell'area bonificata.

Si fa riferimento a tutti gli elementi che insistono sul territorio e che lo caratterizzano, a partire dalla struttura che con la bonifica dei terreni, dei primi anni del XX secolo, ha dato un nuovo assetto ad una zona in precedenza paludosa. Ma si volge lo sguardo anche al sistema urbano dei centri di Arborea, Marrubiu, Terralba e San Nicolò d'Arcidano, struttura urbana su grande scala da valorizzare con la creazione di spazi strategici e senza la quale diventa oltremodo complicato assicurare la fruizione ai siti di interesse storico naturalistico presenti.

⁹ Codice dei beni culturali e del paesaggio, 2004. Parte I (disposizioni generali), art. 3.

Il cambiamento della scala di analisi, che porta ad osservare l'area archeologica non più in base al valore materico arrivato fino a noi, ma all'interno di un palinsesto territoriale (Secchi, 1994) ben più complesso, aiuta ad interpretare il progetto¹⁰ di valorizzazione come una dinamo per la ripresa di tutto il territorio. Perché soprattutto la percezione di un bene (sia essa visiva, affettiva, culturale, estetica) cambia al variare della scala di osservazione.

Porre le basi per una 'rete territoriale' (Caravaggi, 2002: 81) che aiuti la valorizzazione dei luoghi senza soffermarsi esclusivamente ad una loro fissazione museale e vincolistica. Una visione progettuale non più succube di un'ingombrante presenza, ma garante delle potenzialità derivanti dalla suggestione del loro essere ancora presenti (Azzena, 2011).

Ecco perché la citazione riportata all'inizio di questo articolo sembra essere tanto importante. Spostare l'attenzione dalla singola area archeologica all'individuazione dei rapporti fisici, funzionali, di modi d'uso pratici e simbolici, significa individuare ambiti distinti in base alla condizione dei resti ed alle forme del contesto in cui essi si adattano, in funzione di una scelta motivata, non standardizzata sulla prassi della conservazione, ma che risulterà fondante per gli eventuali interventi di trasformazione che si vorranno (potranno) applicare.¹¹

Diventa fondamentale assimilare la visione secondo cui il territorio dell'archeologia non sia quello che nasce e si sviluppa dal ritrovamento di una qualsiasi preesistenza o fino all'applicazione sulla stessa di un vincolo archeologico e che si estende esclusivamente all'interno dei limiti definiti dalla legge. Rappresenta, invece, tutte le componenti di un ambito territoriale che, senza limiti di spazio, sono nate e si sono trasformate e che insieme contribuiscono alla definizione di ciò che è ora dato di percepire e fruire quotidianamente non solo agli abitanti dei luoghi, ma anche a chi viene 'da fuori'.

Un progetto su un territorio destrutturato e frammentato presuppone scelte precise che orientino l'attività progettuale anche nelle aree di bordo, 'corridoi' infrastrutturali che offrono nuove prospettive alla produzione architettonica favorendo l'integrazione tra le diverse dimensioni che caratterizzano il territorio (ambientali, ecologiche, sociali).

In una tale contesto e secondo questa visione i 'musei senza muri' non possono che essere la soluzione pratica per risaltare le potenzialità di un territorio, dove invece tutela e pianificazione sono ancora visti come ambiti separati, portando le aree archeologiche a situazioni di isolamento e sottrazione dalle relazioni con il resto del territorio, privandole di un qualsiasi coinvolgimento e perciò di qualsiasi riconoscibilità e traducendo gli esiti di una pratica incentrata su logiche disciplinari indipendenti in una visione culturalmente limitante ed inefficace.

Bibliografia

- Antrop M. (2005), "Why landscapes of the past are important for the future", in *Landscape and urban Planning* n. 70, pp. 21 - 34.
- Augé M. (2009), *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Eleuthera, Milano.
- Augé M. (2004), *Rovine e macerie. Il senso del tempo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Azzena G. (2004), Tancas serradas a muros. Tracce di incomunicabilità nel 'linguaggio' dell'archeologia, tra tutela, archeologia del paesaggio, e pianificazione territoriale, in *Archeologia e calcolatori*, n. 15, pp. 185-197.
- Azzena G. (2009), "Archeologia no global (La Topografia Antica e i ripensamenti disciplinari)", in *Journal of Ancient Topography* n. XIX, pp. 7 - 20.
- Azzena G. (2011), "History for places/La storia per i luoghi", in Maciocco G., Sanna G., Serreli S. (a cura di), *The urban potential of external territories*, Milano, Angeli, pp. 194 - 225.
- Azzena G., Bua F., Busonera R., Cossu C., Garau E., Meloni L., Nurra F. (2012), "Il caso Tresnuraghes", in *Agri Centuriati*, n. VIII, pp. 73-101.
- Benjamin W. (1966), *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Einaudi, Torino.
- Bernardini P. (2011), "I Fenici nel golfo di Oristano", in P.G. Spanu, R. Zucca (eds.), *Oristano e il suo territorio. I. Dalla Preistoria all'altomedioevo I*, Roma, pp. 309-342.
- Bonesio L. (2002), "Conservare il paesaggio". Summer school 'Morte del paesaggio', Bologna.
- Calvino I. (1993), *Le città invisibili*, Mondadori, Milano.
- Caravaggi L. (2002), *Paesaggi di paesaggi*, Meltemi, Roma.
- Choay F. (1995), *L'allegoria del patrimonio*, Officina, Roma.
- Fazio F. (2005), *Gli spazi dell'archeologia. Temi per il progetto urbanistico*, Officina, Roma.

¹⁰ Si parla di progetto inteso nel senso letterario del termine, ovvero insieme di componenti che interagiscono nella definizione e caratterizzazione di un territorio.

¹¹ A chiarire il senso profondo di questo intervento potrebbe, forse, essere utile l'espressione 'tutela dello spazio' e non del 'resto archeologico'. Non si può negare che in questa condizione un distinguo, sottile, ma prepotentemente presente, esista. Perché anche attraverso la valorizzazione dell'area archeologica, ci si dovrebbe occupare della sequenza delle rappresentazioni culturali dello spazio vissuto, nel senso che anche lo sguardo delle compagini umane sui luoghi 'deve sempre essere considerato nella sua dimensione diacronica' (Raffestin, 2005: 46). Un documento esemplificativo di questa teoria e che ne descrive l'applicazione ad un contesto reale può senz'altro essere Azzena et al., 2012.

- Garau E. (2006), *Da Orthdsht a Neapolis. Trasformazioni dei paesaggi urbano e periurbano dalla fase fenicia alla fase bizantina*, Nuove grafiche Puddu, Cagliari.
- Guzzo P.G. (1996), "Considerazioni sui parchi archeologici", in *Ostraka, Rivista di antichità*, anno V, n. 2, pp. 369-375
- Maciocco G., Pittaluga P. (2006), *Il progetto ambientale nelle aree di bordo*, Franco Angeli, Milano.
- Mannoni T. (1994), *Archeologia dell'urbanistica*, Escum-Sagep, Genova.
- Raffestin C. (2005), *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio*, Alinea Editrice, Firenze.
- Ricci A. (2006), *Attorno alla nuda pietra. Archeologia e città tra identità e progetto*, Donzelli, Roma.
- Settis S. (2010), *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.
- Scarrocchia S. (a cura di, 2011), *Alois Riegl. Il culto moderno dei monumenti, il suo carattere e i suoi inizi*, Abscondita, Milano.
- Secchi B. (1994), "Il territorio abbandonato", in *Casabella*, n. 618.
- Settis S. (2007), *Italia S.P.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi, Torino.
- Settis S. (2010), *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.
- Tagliagambe S. (2005), *Le due vie della percezione e l'epistemologia del progetto*, Franco Angeli, Milano.
- Turri E. (1998), *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Marsilio, Venezia.
- Ulisse F. (2009), *Tutela della cultura e cultura della tutela. Cartografia archeologica e legislazione sui beni culturali in Italia e in Europa*, Ante Quem editore, Bologna.
- Venturi Ferriolo M. (2009), *Percepire paesaggi. La potenza dello sguardo*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Zanini P. (1997), *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Alloggi e spazi vuoti dell'edilizia pubblica a Milano. Scenari per un uso strategico e sociale¹

Francesca Cognetti

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: francesca.cognetti@polimi.it

Fabio Manfredini

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: fabio.manfredini@polimi.it

Abstract

Generalmente il tema della gestione e valorizzazione dei beni immobili pubblici riguarda grandi risorse in termini ambientali, culturali, oppure spaziali. Si tratta spesso di beni immobiliari di una certa consistenza e pregio. Il paper propone di mettere a fuoco un oggetto più 'comune', invisibile e frammentato relativo al patrimonio pubblico: gli alloggi e gli spazi vuoti dell'edilizia pubblica a Milano.

La prospettiva di lavoro è tesa a sottolineare la dimensione di strategicità di questi spazi sottoutilizzati: gli scenari indagheranno le possibilità di reintrodurli o escluderli dal patrimonio pubblico, per rispondere a domande emergenti in fase e favorire fenomeni di rinnovamento sociale all'interno dei quartieri.

Parole chiave

edilizia pubblica, Milano, sottoutilizzo, scenari

1 | La consistenza del patrimonio di edilizia pubblica a Milano. Un patrimonio in contrazione, una dismissione pulviscolare

Il patrimonio di edilizia pubblica, a Milano come altrove, ha costituito una fondamentale risposta alla domanda di nuova residenza e servizi che, in particolare a partire dal secondo dopoguerra, è stata espressa da popolazioni impossibilitate ad accedere al mercato immobiliare e al mercato degli affitti.

Nel corso del tempo, le politiche per la casa e le azioni intraprese da parte degli operatori pubblici e da alcuni operatori privati con finalità sociali hanno seguito stagioni diverse e hanno avuto consistenze differenti. Nel loro insieme, attraverso un processo cumulativo, frammentato e plurale, esse hanno contribuito alla costruzione di intere "parti" del capoluogo lombardo, dando vita a un patrimonio collettivo di edifici, spazi e attrezzature urbane (ma anche di pratiche e luoghi sociali) che può essere definito, in forma sintetica, come città pubblica 'originaria'² (Bozzuto, Cagnetti, 2011).

La città pubblica 'originaria' è un grande patrimonio pubblico abitativo e di spazi, che a Milano ha raggiunto, alla fine degli anni settanta, i 100.000 alloggi (al Censimento del 1981 erano 92.383).

Una importante dotazione che nel corso del tempo ha subito un lento, e in parte invisibile perché estremamente parcellizzato, processo di dismissione.

¹ L'impostazione del paper è stata ampiamente condivisa tra i due autori. La stesura del testo è da attribuire come segue: F. Cagnetti par. 1-2-5-6; F. Manfredini par.3-4.

² La riflessione sulla città pubblica è stata condotta all'interno di una ricerca Prin a cura di Paola Di Biagi, dalla quale si assumono premesse e lenti interpretative. La ricerca è restituita nei due testi: Laboratorio Città Pubblica, 2009 e Infussi (a cura di), 2011.

Oggi, infatti, il totale degli alloggi è di 75.959 unità. Sono questi tutti oggi di proprietà pubblica (grazie a varie forme di cessione da parte degli operatori sociali originari avvenuta in particolare durante gli anni '80) e vedono la presenza di due unici proprietari riuniti sotto una sola gestione: sono di proprietà dell'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale (ALER) circa 47.000 alloggi; la stessa azienda gestisce, dal 2009, i restanti 28.000 alloggi di proprietà comunale. Nella figura 1 è mostrata la consistenza e la distribuzione spaziale del patrimonio di edilizia pubblica, di proprietà ALER e comunale nel territorio comunale nell'anno 2013.

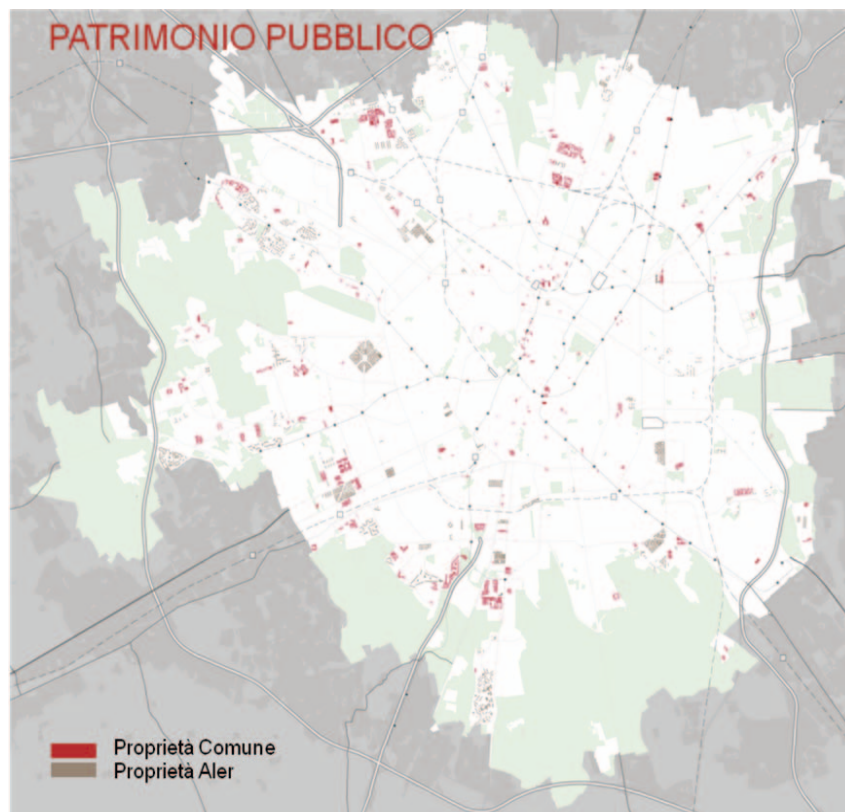


Figura 1. Il patrimonio pubblico nel Comune di Milano (fonte: elaborazione propria su dati Comune di Milano)

L'erosione di circa 20.000 abitazioni in un ventennio è dovuta, principalmente, a due fenomeni paralleli che hanno avuto lo stesso andamento anche a livello nazionale³: una serie di piani vendita, che si sono susseguiti nel corso del tempo, e il completamento della cessione delle case agli inquilini aventi diritto, in quanto abitanti di case 'a riscatto'.

I 'piani vendita', resi operativi dalla Legge 560 del 1993⁴, e le vendite a riscatto hanno investito il patrimonio in forma molto segmentata. Hanno infatti riguardato la cessione in forma puntuale a singoli inquilini, tra i primi a poter accedere alla possibilità dell'acquisto.

Di fatto, questa politica ha avuto una serie di effetti:

- ha alimentato la possibilità, in varie aree della città – alcune anche di pregio– di poter diventare proprietari di casa a un prezzo accessibile e tendenzialmente fuori dalle logiche di mercato;
- ha portato liquidità interna agli enti proprietari che per la gran parte dei casi è servita alla gestione ordinaria del patrimonio, ad esempio in termini di manutenzione;
- ha generato situazioni molto eterogenee nelle quali la concentrazione e il mix di case sociali e case in proprietà varia da caso a caso, alla scala del quartiere, ma anche del singolo isolato.

Il patrimonio pubblico oggi, è quindi costituito da ciò che rimane di pubblico nella figura 'originaria' della città pubblica, e ha una natura frammentaria e di difficile lettura.

³ Le politiche di alienazione di parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica hanno portato alla dismissione, tra il 1993 e il 2006, a livello nazionale, di oltre 150.000 alloggi. Secondo i dati Federcasa il prezzo medio di cessione è stato di 24 mila euro. I proventi sono stati di circa 2,5 miliardi di euro- per un valore immobiliare che si è stimato essere intorno ai 9 miliardi di euro (Censis, Federcasa, 2008).

⁴ Con la legge nazionale 560/93 "Norme in materia di alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica" si è consentito alle aziende regionali per l'Edilizia Pubblica e ai Comuni di alienare quote del patrimonio pubblico abitativo vincolando i proventi delle vendite a progetti di recupero del patrimonio esistente e di nuova costruzione.

Questa eterogeneità si ritrova sia in interventi nati da un piano unitario (come nel caso dei quartieri S. Siro, Gallaratese e Mazzini), sia in territori esito di una sommatoria di diversi progetti (come nel caso dei quartieri Lorenteggio-Giambellino e dell'ambito di Quarto Oggiaro): non è pertanto direttamente riconducibile alla conformazione e all'evoluzione degli insediamenti.

In alcuni casi, interi quartieri risultano oggi interamente di proprietà privata.

Questo si verifica in due casi distinti.

Da una parte a una condizione originaria: nei quartieri Forlanini e Feltre, ad esempio, così come in alcuni quartieri Ina Casa (quali Vialba a Quarto Oggiaro), gli interi caseggiati sono nati come case a riscatto. Esito di questa politica è una condizione attuale di grande qualità, in particolare se confrontata con i contesti di prossimità, spesso caratterizzati da profondo degrado: si pensi, ad esempio, al quartiere Forlanini e al contiguo ambito di Via Salomone; oppure a Vialba e all'attigua zona di via Pascarella-Lopez.

In altri casi, intere parti sono state vendute più facilmente grazie alle loro qualità: ad esempio quartieri centrali e semicentrali di inizio secolo, oppure isolati degli anni '50 e '60 con una certa qualità architettonica e dei manufatti.

La maggior parte delle zone più problematiche è invece costituita da ambiti ancora interamente di proprietà pubblica o da situazioni 'miste': alloggi pubblici e privati spesso si trovano nello stesso edificio e contribuiscono a rendere più complesso il quadro degli usi e delle pratiche dell'abitare. Il mix relativo al regime proprietario, inoltre, è causa di una certa complessità e problematicità anche dal punto di vista gestionale, mettendo in campo un numero sempre più consistente di soggetti (operatori pubblici, inquilini, gestori privati, proprietari). Situazioni come quella di Gratosoglio, Ponte Lambro, parte di Quarto Oggiaro, San Siro, Mazzini e Giambellino, ne sono un esempio.

I piani di vendita hanno quindi contribuito in forma rilevante a quella che potremmo chiamare la «caratterizzazione sociale dei quartieri»⁵ nati dalle politiche per la casa pubblica: una geografia di differenze interne e di profili che sembrerebbe segnare oggi diverse parabole evolutive, diverse «traiettorie di vita» (Zajczyk F. e al. 2005), ad esempio in termini di investimenti, di possibilità di cambiamento, di deposito di politiche, di attivazione degli abitanti, di esposizione allo svantaggio.

Il dibattito sulle attuali e future vendite del patrimonio abitativo pubblico in Italia – non solo a Milano –, più vivace sulle cronache dei giornali e presso le Amministrazioni che in ambiente accademico, sono in corso. Le ragioni principali legate alla vendita sono riconducibili a varie difficoltà di gestione di un patrimonio ormai spesso 'deperito' e in condizioni difficili, che tende ad assottigliare una offerta già molto ridotta, se confrontata con i dati europei⁶.

A fronte di questo fenomeno pulviscolare di dismissione del patrimonio pubblico, la domanda di casa vede, da una parte, l'acuirsi delle richieste che possiamo considerare 'standard' (cioè da ricondursi a varie forme di disagio abitativo riconosciuto), dall'altra il moltiplicarsi e l'articolarsi di altre aree di bisogno legate a fasce di vulnerabilità sociale. È questa un'area di 'domande potenziali', che tendenzialmente non aspirano ad un alloggio pubblico, costituita da persone che non sono in condizioni di fortissima precarietà, ma che spesso non sono in grado di sostenere i costi del mercato privato milanese della casa. Per questi soggetti la questione abitativa rappresenta un elemento di freno (nell'autonomizzazione dei giovani, nello spostamento per motivi di studio e di lavoro, nei progetti genitoriali) e un grave fattore di rischio di fronte ad eventi imprevisi (uno sfratto, una separazione familiare, o la fine di una coabitazione).

Per quello che riguarda le graduatorie pubbliche, gestite con un unico strumento dal Comune di Milano, le domande annuali sono circa 20.000. A fronte di questa fortissima pressione, i nuclei familiari a cui viene assegnato l'alloggio si aggirano annualmente intorno ai 1.000. Di questi, circa la metà sono legati a procedure di sfratto, con un meccanismo di deroga alla graduatoria (che quindi non "intacca" i 20.000 candidati idonei).

2 | Un patrimonio fatto di vuoti: alloggi sottosoglia, spazi ai piani terra, alloggi a servizio del caseggiato. Di che cosa stiamo parlando?

Oltre ad essere un patrimonio in contrazione, il patrimonio dell'edilizia pubblica milanese è un patrimonio costituito da molti vuoti, riconducibili a vari tipi di spazi e di situazioni. Molti infatti sono gli alloggi e i locali ai piani terra, che per diverse ragioni si liberano e spesso non vengono direttamente reimmessi nei sistemi di assegnazione.

⁵ Una significativa convergenza su questo punto si trova nella ricerca IReR che sottolinea la necessità di puntare l'attenzione sulle notevoli differenze fra i quartieri, che spesso sono decisamente caratterizzati: «quartieri anziani e quartieri giovani, quartieri con un'elevata percentuale di inattivi e disoccupati e quartieri relativamente attivi (operai e impiegatizi), e così via per le dimensioni familiari, il reddito e la provenienza» (IReR, 2003, p.50).

⁶ L'Italia registra una percentuale estremamente bassa di edilizia popolare: con una percentuale pari al 4% è, infatti, quello con la minore quota di alloggi di edilizia sociale pubblica, a fronte del 36% dell'Olanda, del 22% dell'UK e del 20% della media comunitaria (Cittalia, 2010).

Circa il 9% delle case pubbliche a Milano è in queste condizioni. Più precisamente, gli alloggi sfitti, solo di proprietà di Aler sono oggi 5117, pari all'8,6% del suo patrimonio. Di questi 3774 sono vuoti perché 'da ristrutturare' o in fase di ristrutturazione, 784 sono ristrutturati e quindi da assegnare, 589 sono in vendita. Alcuni quartieri vedono delle punte di massima concentrazione di questi vuoti, con forme di conseguente disagio: solo nel quartiere San Siro le case non assegnate sono circa 400 (Cognetti, De Carli, 2013).

Oltre ai vuoti abitativi, il patrimonio pubblico vede la presenza di altri tipi di vuoti o di sfitto che rimandano a forme di sottoutilizzo, che per diverse ragioni non rientrano strettamente nell'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), ma che fanno direttamente riferimento agli stessi spazi e quartieri. Si pensi agli spazi commerciali ai piedi degli edifici, ai locali di servizio al caseggiato, a più consistenti contenitori storicamente luoghi di servizio alla comunità.

Lo stato di abbandono di questi locali tende ad acuire fattori come degrado e insicurezza nei quartieri, sia da un punto di vista percettivo, sia da quello legato a pratiche informali quali occupazioni abitative, pratiche abusive e situazioni di illegalità.

Di questo ampio fenomeno relativo ai vuoti e al sottoutilizzo abbiamo avuto la possibilità, grazie a un accordo con il Comune di Milano (descritto nel paragrafo successivo), di approfondire nel dettaglio la situazione di tre tipi di spazi.

Questi tipi di spazi hanno diversa natura e possono essere fatti risalire a tre famiglie.

La prima è quella degli alloggi sottostandard definito come unità abitativa sottodimensionata rispetto alle normative regionali vigenti (inferiore di 28 mq) calpestabili), quindi non assegnabile tramite le normali graduatorie dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

La seconda è quella degli spazi di proprietà comunale potenzialmente adibiti ad usi diversi da quello abitativo. Si tratta generalmente di spazi situati ai piani terra destinati ad uso commerciale, artigianale o socio-ricreativo. Hanno una superficie media di oltre 70 mq. Costituiscono un'importante risorsa in quanto sono situati nei quartieri della città pubblica e in quanto sono spesso accessibili direttamente dal fronte stradale.

La terza fa riferimento a spazi di servizio al condominio; nella fattispecie si tratta di portinerie, che si trovano al piano terra di edifici di proprietà pubblica, oggi in gran parte inutilizzati o sottoutilizzati in quanto, in molti casi, il custode non risiede nell'alloggio di sua pertinenza.

Questo insieme di vuoti è frammentato, invisibile, con una consistenza apparentemente 'minimale', sul quale c'è scarsa conoscenza, oppure la conoscenza non è sistematizzata.

Il tema, viene tradizionalmente affrontato dall'attore pubblico attraverso la costruzione di progetti per la riqualificazione di singoli alloggi o di gruppi di alloggi spazialmente contigui, spesso per rispondere a domande di natura emergenziale; è poco presente nella agenda politica della città, in particolare in una prospettiva di valorizzazione di una risorsa strategica.

Risulta opaco, nelle retoriche politiche e nelle trattazioni tecniche, sia il riferimento puntuale alla consistenza di questo patrimonio, sia una visione di sistema, alla scala urbana, delle dotazioni, delle criticità e delle opportunità.

3 | Il progetto "Housing sottosoglia"

Nell'ambito del programma di responsabilità sociale del Politecnico di Milano, denominato Polisocial⁷, è in corso un progetto denominato 'Housing Sottosoglia' che vede la collaborazione di un gruppo di ricerca⁸ del DASTU - Politecnico di Milano con la Direzione Centrale Casa – Settore Politiche per la Casa e Valorizzazione sociale spazi – Servizio Valorizzazione sociale quartieri del Comune di Milano, che ha tra le finalità la costruzione di un quadro conoscitivo aggiornato sul patrimonio sottoutilizzato di proprietà comunale e l'individuazione di uno o più scenari di valorizzazione di tale patrimonio per la trasformazione urbana.

I dati di base utilizzati nel presente progetto sono stati quindi acquisiti in seguito ad un accordo formale che prevede l'accesso ad alcune banche dati riservate sul patrimonio comunale ERP qui brevemente richiamate:

- le unità abitative sottosoglia (<28mq) sono 393 unità, diffuse nella città con una particolare concentrazione nel quartiere di Quarto Oggiaro (55% del totale);
- gli alloggi custode/portinerie, per un numero complessivo di 112 unità distribuite in numerosi quartieri ERP;

⁷ Polisocial è il programma di responsabilità sociale del Politecnico di Milano. Maggiori informazioni al sito: www.polisocial.polimi.it

⁸ Il gruppo di ricerca DASTU sulla costruzione del quadro conoscitivo relativo al patrimonio sottoutilizzato e sull'individuazione di scenari di valorizzazione di tale patrimonio è costituito dagli autori del presente paper con la collaborazione degli studenti Matteo Verdelli e Stefano Saloriani che stanno svolgendo un tirocinio interno su questi temi. La ricerca è stata avviata nel novembre del 2013, è quindi in corso. In questo paper restituiamo i primi esiti della fase di sistematizzazione dei dati a disposizione e alcune ipotesi di lavoro sul versante degli scenari. Sul più ampio tema delle dinamiche insediative e gestionali dell'edilizia pubblica a Milano i due autori hanno avuto modo di riflettere e lavorare in altre ampie ricerche negli ultimi otto anni svolte presso il Politecnico di Milano.

- le cosiddette unità ad uso diverso dalla residenza (negozi, laboratori, depositi, uffici ecc.) per un totale complessivo di 869 unità (con percentuali differenti di sfritto in relazione ai quartieri) distribuito nelle 9 zone di decentramento.

Le unità sottosoglia sono in parte interessate da progetti di recupero (accorpamento) al fine di renderli utilizzabili per le assegnazioni da graduatoria ERP. Tali unità sono 119 come emerge dalla Tabella 1.

In particolare per quanto riguarda gli ambiti di Quarto Oggiaro (vie Lopez/Pascarella) e via Solari 40, è stato stipulato un Accordo di Programma con il Ministero delle Infrastrutture che cofinanzia al 50% gli interventi di riqualificazione. Per via Solari, l'intervento riguarda la riqualificazione complessiva del quartiere e gode di ulteriori finanziamenti regionali.

Per gli alloggi attualmente abitati, sono in corso in entrambi i quartieri le operazioni di mobilità degli inquilini al fine di avviare i lavori entro la fine dell'anno. A Quarto Oggiaro la mobilità interesserà anche 28 unità in uso ai gestori sociali Dar Casa e Fondazione San Carlo con le quali sono in corso appositi accordi.

Per quanto riguarda il progetto denominato 'Ospitalità Solidale', localizzato tra i quartieri Ponti (via Del Turchino) e Niguarda, lo stesso gode di un finanziamento nazionale del Dipartimento della Gioventù per creare un'offerta abitativa da destinare ai giovani.

Tabella 1: *Alloggi sottosoglia suddivisi per progetti di riutilizzo in corso*

Quartieri dell'edilizia pubblica	Alloggi con progetti di accorpamento	Alloggi con assegnazioni previste in compensazione a progetti di accorpamento	Alloggi progetto Ospitalità Solidale	Altri alloggi	Totale
PONTI			11	29	40
QUARTO OGGIARO	100	28		87	215
SOLARI	19			17	36
BEZZECA				3	3
CA' GRANDA NORD			6	8	14
CONFALONIERI- BORSIERI				5	5
LOMBARDIA				24	24
MANGIAGALLI				3	3
MONTE ROTONDO			5	16	21
PINEROLO				6	6
ALTRO				26	26
Totale	119	28	22	224	393

Se si analizza la distribuzione spaziale (Figura 2), alla scala urbana di questo patrimonio, si osserva una notevole concentrazione in relativamente pochi quartieri degli alloggi sottosoglia (in particolare Quarto Oggiaro, Ponti, e Solari mentre le portinerie e gli alloggi denominati 'usi diversi' sono localizzati, pur con alcune eccezioni (Quarto Oggiaro, Chiesa Rossa, Fulvio Testi e Ca' Granda Nord), in modo mediamente più uniforme nei diversi quartieri e costituiscono una risorsa potenziale urbana diffusa anche nelle aree centrali della città.

Interessante, in termini di costruzione di scenari di valorizzazione, è identificare quei quartieri in cui sono contemporaneamente presenti più categorie di alloggi di proprietà comunale sottoutilizzati in quanto è possibile ragionare in modo sinergico sulla costruzione di politiche e di progetti che prevedano, da un lato il soddisfacimento di una domanda abitativa e dall'altro l'assegnazione di spazi adibiti a servizi alla persona o a funzioni di carattere socio-ricreativo, facilmente accessibili. Una prima ricognizione ha consentito di individuare nei quartieri Cà Granda Nord, Confalonieri Borsieri, Lombardia, Quarto Oggiaro, Mangiagalli, Ponti e Solari questa condizione.

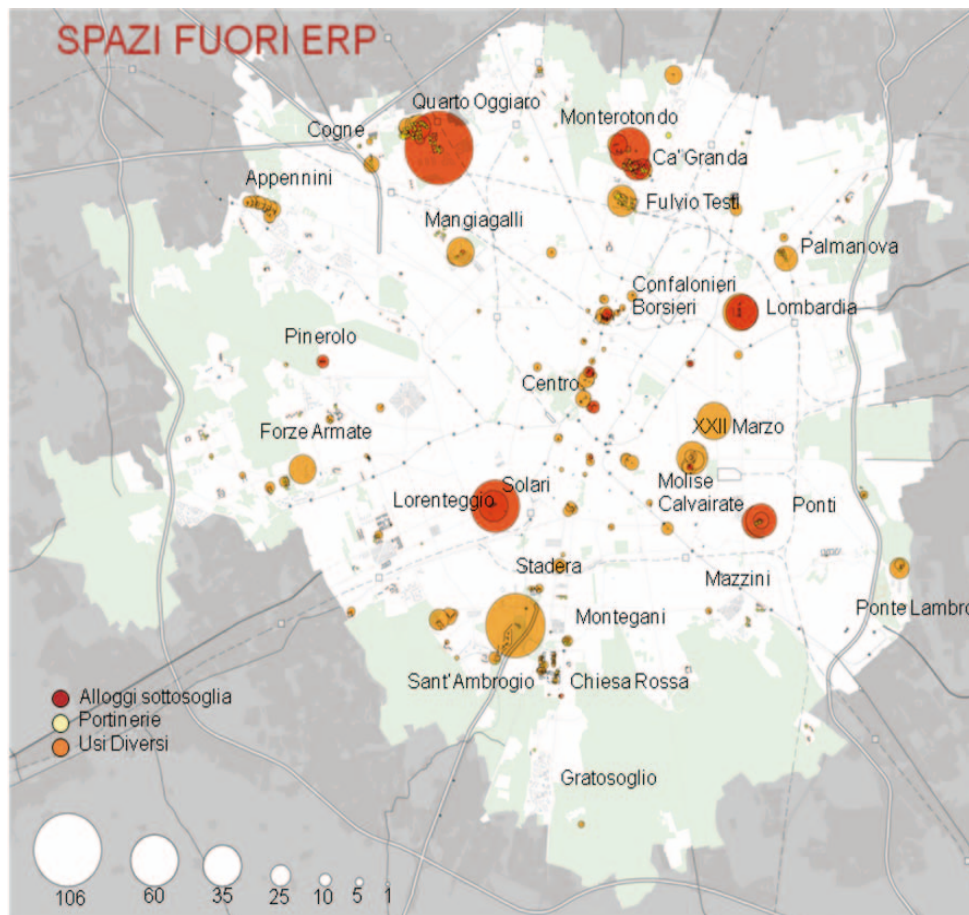


Figura 2. Distribuzione spaziale degli alloggi sottosoglia, delle portinerie e degli usi diversi di proprietà del Comune di Milano (fonte: elaborazione propria su dati del Comune di Milano)

4. La costruzione di uno strumento di gestione ordinaria

Al fine di valorizzare al meglio questo patrimonio consistente di alloggi e di spazi di proprietà comunale, è necessario migliorare i modi e le forme con cui le informazioni relative ai singoli alloggi vengono acquisite attraverso i sistemi ordinari di gestione del patrimonio e come tali informazioni vengono utilizzate per costruire conoscenza sulla dotazione complessiva delle proprietà, sulle loro caratteristiche e sui progetti di recupero eventualmente in corso.

Attualmente infatti la conoscenza sul patrimonio comunale è costruita a partire da informazioni relative al singolo alloggio che vengono successivamente aggregate in funzione degli interventi da realizzare (in particolare di ristrutturazione o di riqualificazione), dell'avvio di progetti o di politiche di valorizzazione messi in opera dall'Amministrazione Comunale.

Un progetto di valorizzazione del patrimonio conoscitivo sugli alloggi di proprietà comunale ha reso possibile la costruzione di uno strumento in grado di analizzare, interrogare e rappresentare in modo efficace e integrato le informazioni in possesso del comune.

Si è dunque proceduto alla realizzazione di un sistema informativo geografico dedicato, relativo alle tre famiglie del patrimonio sottoutilizzato di proprietà comunale che consentisse una lettura di sistema, multi scalare (dalla scala urbana a quella del quartiere dell'edilizia pubblica) del fenomeno.

E' stata messa a punto una procedura di sistematizzazione e di omogeneizzazione delle informazioni sull'anagrafica degli alloggi, che sono stati successivamente geocodificati grazie all'utilizzo del database dei civici georeferenziati in possesso del Comune di Milano. Tale operazione ha consentito di localizzare i singoli alloggi nel punto corrispondente al numero civico di pertinenza e, al contempo, di mantenere tutte le informazioni associate al singolo alloggio, ricavate dall'anagrafica comunale tra cui, per i sottosoglia, il piano, la denominazione del quartiere dell'edilizia pubblica a cui appartiene, lo stato di occupazione, l'eventuale presenza di un progetto di recupero, la superficie (Figura 3). L'identificazione univoca di ciascun alloggio consente l'aggiornamento delle caratteristiche degli alloggi, l'integrazione di altre informazioni che si dovessero rendere disponibili nel tempo, ad esempio sullo stato di conservazione o sugli occupanti.

Un sistema come quello realizzato in forma prototipale sul patrimonio sottoutilizzato, che comprende, oltre ai sottosoglia, le portinerie e gli spazi definiti come usi diversi, offre la possibilità di interrogare i dati in funzione di criteri specifici (es. numero di piani, tipo di occupazione, dimensione) e di visualizzare in mappa i risultati. Inoltre, poiché i dati sono georeferenziati (attualmente nella proiezione di Gauss-Boaga) garantisce la possibilità di integrare nel sistema altre fonti di dati quali, ad esempio, quelle inserite nel portale Open Data del Comune di Milano – www.dati.comune.milano.it o in generale, altre banche dati spaziali disponibili. Infine, poiché il formato dei dati è standard, è immediata la possibilità di scambiare con altri soggetti, i livelli informativi.

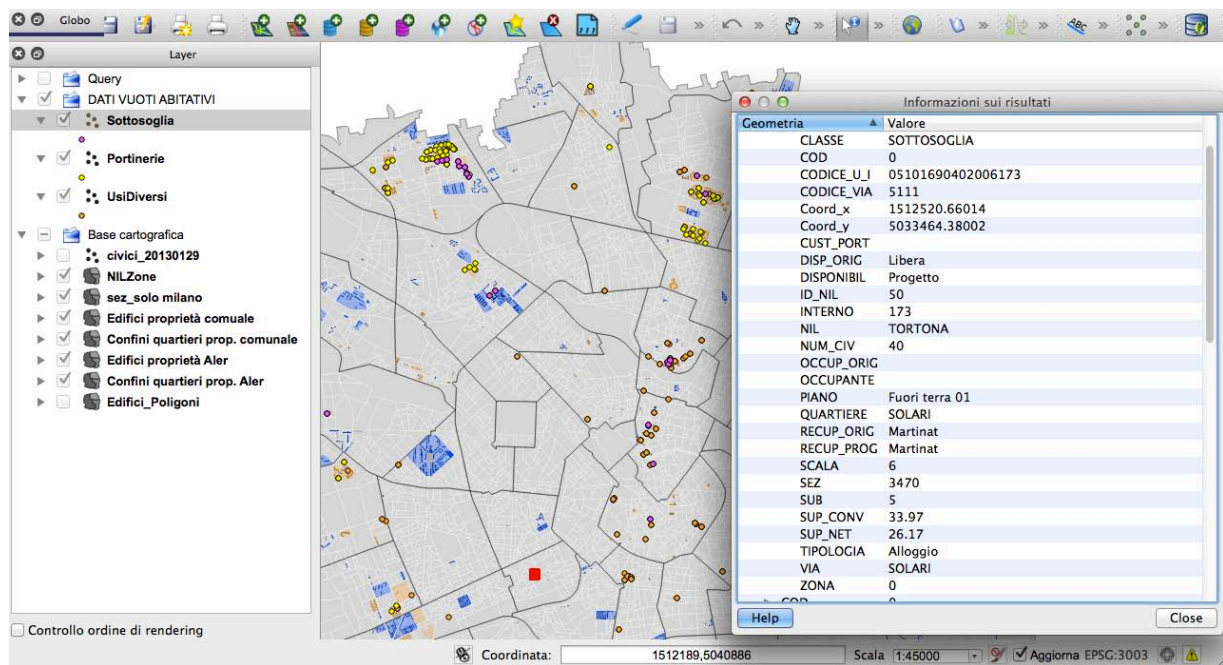


Figura 3. Informazioni disponibili per ogni alloggio sottosoglia

Si è quindi configurato un nuovo strumento, potenzialmente utile per la gestione ordinaria del patrimonio e per la costruzione di quadri conoscitivi pertinenti sugli alloggi di proprietà comunale.

L'accesso alle informazioni, nella loro duplice dimensione, alfanumerica e spaziale, è infatti agevole e può facilitare l'estrazione degli elementi in funzione di criteri specifici e definiti in funzione delle domande di conoscenza espresse nell'ambito della gestione del patrimonio.

Dove si trovano gli alloggi sottosoglia liberi con una superficie superiore ad una determinata soglia? Vi sono nell'intorno altri spazi al piano terra disponibili per usi sociali o ricreativi? Quanti sono? Quando potranno essere messi a bando nuovi alloggi e con quali caratteristiche? Quanti sono gli alloggi liberi in un determinato quartiere?

A queste e ad altre domande è possibile trovare risposta attraverso una gestione del dato in un ambiente GIS – *Geographical Information System* –, che mette al centro la dimensione geografica ma che mantiene, a differenza del modello riconducibile ai sistemi CAD – *Computer Aided Design* – attualmente in uso, al contempo la componente informativa.

Il ricco patrimonio informativo attualmente disponibile presso gli uffici comunali, ma difficilmente accessibile, soprattutto nella sua componente spaziale e territoriale può essere dunque valorizzato attraverso un sistema che acquisisce ed ordina le banche dati esistenti in un sistema integrato che raccoglie differenti livelli informativi relativi al territorio comunale.

Ulteriore elemento di interesse è la possibilità di interrogare il sistema attraverso domande legate alla prossimità spaziale tra differenti oggetti geolocalizzati con la finalità di fare emergere specificità e caratteristiche non direttamente identificabili con un database tradizionale come, ad esempio gli alloggi che si trovano in prossimità di fermate del servizio di trasporto pubblico, di scuole o di servizi alla persona specifici.

In prospettiva, lo stato e la consistenza degli alloggi, non solo appartenenti alle tre categorie oggetto della ricerca, potranno essere monitorati nel tempo generando così un'immagine dinamica ed aggiornata del patrimonio, sensibile alla domanda sociale ed alle politiche di gestione e di valorizzazione in corso.

5 | Da un approccio 'minimale' la costruzione di una visione di sistema. L'abitare come sistema territoriale complesso

Quello proposto nel paragrafo 4 è un approccio che potremmo definire 'minimale': a partire dal riconoscimento della asistematicità delle informazioni disponibili, di fronte alla ambiguità delle situazioni e alla indecifrabilità dei fenomeni si è scelto di puntare su un versante che potremmo chiamare cognitivo, nel tentativo di costruire, con il Comune di Milano, un 'codice minimo' di interpretazione e gestione.

Questo passaggio, per quanto apparentemente banale, vorrebbe concorrere a colmare un vuoto in termini di conoscenza delle situazioni relative al patrimonio, in particolare attraverso uno strumento che permetta una raccolta e un aggiornamento sistematici.

Un ulteriore passaggio nella prospettiva di valorizzare questo patrimonio consistente di alloggi e di spazi è legato alla opportunità di rileggere questo sistema di abitazioni e di vuoti all'interno di sistemi più ampi: contesti e settori di riferimento, sistemi territoriali e ambientali, reti di servizi, coalizioni di attori, presenze puntuali di network di autorganizzazione sociale e di vicinato.

La possibilità, infatti, di rileggere il tema dell'alloggio all'interno di un approccio territoriale introduce uno scarto importante in termini di scenari: consente di riconoscere criticità e potenzialità in un quadro complesso di elementi che concorrono alla qualità o scarsa qualità dell'abitare, non solo legati alle condizioni interne della casa. Aiuta inoltre ad introdurre una visione dinamica non solo dell'abitazione, ma anche del suo contesto fisico e sociale.

Questo significa, nel prossimo passaggio di sviluppo della ricerca, legare la attività di mappatura anche ad altri possibili fattori di qualificazione a scala di quartiere e urbana, quali: risorse esistenti all'interno degli insediamenti (dotazioni e servizi sociali; attrezzature di interesse culturale; pubblici esercizi e attività commerciali; associazioni); elementi di accessibilità del sistema infrastrutturale (trasporto pubblico su ferro e su gomma; accessibilità privata); caratteristiche ambientali del contesto (spazi aperti, parchi e giardini, percorsi di mobilità dolce e sostenibile, servizi e attrezzature sportive); dinamiche sociali e demografiche (profilo della popolazione residente; forme di organizzazione sociale); politiche e progetti di riqualificazione urbana attuati o in corso; fenomeni di trasformazione e dinamiche evolutive dei contesti.

In questa prospettiva i vuoti diventano 'oggetti' differenti se guardati sia rispetto al rilevante effetto di sinergia che possono avere tra loro, ma anche attraverso l'incrocio di sistemi e territori differenti che possono indicare vocazioni e 'utilità' specifici e locali.

La costruzione di una rappresentazione complessa, che ci aiuti a riflettere sulla possibilità di un mantenimento e una valorizzazione di questo patrimonio, implica quindi che la ricerca sia: integrata (dati differenti riletti insieme: abitanti, popolazioni, servizi, stato degli alloggi e localizzazione, usi); complementare (relativa agli alloggi sottosoglia come un sottoinsieme di un aggregato più ampio); sistemica (contesti territoriali, presenza di 'grappoli' o di *enclave*, presenza di politiche e progetti di gestione); locale (situazioni specifiche legate a singoli e particolari contesti).

6 | Scenari per un uso strategico e sociale. Due strade (più una) per la valorizzazione

La prospettiva di ricerca, su un periodo più lungo di quello che ci ha visti fino ad ora impegnati sul tema, è quella di riflettere, sulla base di un quadro conoscitivo costruito attraverso l'integrazione di diverse fonti informative, sulle potenzialità di tale patrimonio in un'ottica di sistema, attraverso la costruzione di uno o più scenari di utilizzo in un momento di contrazione degli investimenti e di distanza tra la domanda abitativa sociale e l'offerta pubblica.

La lettura di questi vuoti si presta infatti a una riflessione che prova a lasciare sullo sfondo la via della cartolarizzazione come unica forma di trattamento, riflettendo su un possibile ruolo strategico di questo patrimonio. Si tratta, a nostro avviso, di provare a lavorare lungo tre vie, tracciando possibili traiettorie di riutilizzo e di gestione.

Da una parte questo patrimonio può essere reimmesso nell'ERP, attraverso interventi minimi sugli alloggi di sistemazione e accorpamento che li rendano idonei per essere riassegnati: a fronte di un forte sbilanciamento tra domanda e offerta di alloggi pubblici e di una sostanziale immobilità per quello che riguarda le abitazioni disponibili, questo può essere ritenuto un primo importante scenario da praticare.

D'altra parte, questo patrimonio costituisce una possibilità in quanto permette di contribuire all'avvio di iniziative atte a diversificare pratiche e popolazioni all'interno dei quartieri. Potrebbe essere una strada quella di lavorare sull'offerta di residenzialità temporanea, anche attraverso il coinvolgimento di una rete articolata di attori, rivolta a nuove forme di disagio abitativo, che difficilmente trovano risposta nei bandi di assegnazione ERP. In questo scenario si potrebbe anche contemplare la possibilità di assegnare temporaneamente piani terra e spazi condominiali ad attori sociali promotori di attività di sviluppo locale. Si tratta in questo caso di introdurre degli scarti rispetto all'ordinario, anche attraverso delle intrusioni, che ne suggeriscano un uso temporaneo e strategico.

Per finire, e questo è il terzo scenario, si tratta di accompagnare e sostenere le istituzioni verso la costruzione di nuove sensibilità e intelligenze. Il campo relativo a questi vuoti ci sembra un buon oggetto su cui compiere una sperimentazione: si tratta di partire da un comparto del patrimonio residenziale pubblico contenuto e quindi monitorabile e gestibile con progetti diversi, conosciuto e quindi idoneo ad essere messo utilmente in gioco secondo le circostanze più funzionali ad una sua valorizzazione, anche perché eventualmente svincolabile dalla disciplina tradizionale di assegnazione.

Si tratta di progettare diversi ruoli, funzioni e regole per questi spazi, riferendosi a nuove forme di welfare e di rinnovamento dei percorsi di intervento. In questa direzione questo patrimonio di vuoti rappresenta non solo un'urgenza, ma anche un'occasione per ridisegnare una delle frontiere dell'innovazione nelle politiche e nel progetto urbano.

Bibliografia

- Bozzuto P., Cognetti F. (2011), "Tre città pubbliche. Consistenza, geografie e popolazioni", in Infussi F. (a cura di, 2011), *Dal recinto al territorio. Milano esplorazioni nella città pubblica*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bricocoli M., Coppola A. (2013), "Sguardi oltre le retoriche. Politiche e progetti per la casa a Milano", in *Territorio*, n.64..
- Censis, Federcasa (2008), *Social housing e agenzie pubbliche per la casa*, Dexia Crediop, Roma, in: www.federcasa.it/circolari/2008/11/119b.pdf (ultima consultazione: aprile 2013).
- Cittalia (2010), *Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, in www.anci.it/Contenuti/Allegati/Questione%20abitativa.pdf (ultima consultazione: aprile 2013).
- Cognetti F. (2009), "Sacche", in Laboratorio Città Pubblica (a cura di), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Cognetti F., De Carli B. (a cura di), *Mapping San Siro. Un workshop di ricerca-azione nel-con il quartiere San Siro a Milano*, report, aprile 2013.
- Comune di Milano, Servizio politiche per la casa (2007), *Uno sguardo alla domanda abitativa a Milano: categorie prioritarie e bisogni emergenti*, scaricabile in [www.comune.milano.it/.../FDWL.jsp?.../Casa_Domanda%20abitativa/.../.../](http://www.comune.milano.it/.../FDWL.jsp?.../Casa_Domanda%20abitativa/.../...)
- Laboratorio città pubblica (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Infussi F. (a cura di, 2011), *Dal recinto al territorio. Milano esplorazioni nella città pubblica*, Bruno Mondadori, Milano
- Irer (2003), *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Guerini e Associati, Milano.
- Tosi A. (2008), "Questione sociale, questione urbana: dentro e fuori dai quartieri in crisi", in *Territorio* n 46.
- Zajczyk F., (2003), 'Segregazione spaziale e condizione abitativa a Milano', in Negri N., Zajczyk F. e al. (2005), *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

La valorizzazione dei beni immobili pubblici del demanio culturale tra rischi e opportunità. La proposta di un modello di gestione

Anna Maria Colavitti*

Università di Cagliari

DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: amcolavt@unica.it

Tel: + 39-0706755393

Alessia Usai*

Università di Cagliari

DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: a_usai@unica.it

Tel: + 39-0706755371

Abstract

La Circolare MiBAC n.18/2011 descrive in modo dettagliato la procedura del DLgs.85/2010 art.5 comma 5 per il trasferimento dei beni immobili pubblici del federalismo demaniale culturale. Tuttavia, nel definire i contenuti dell'accordo e del programma di valorizzazione alla base del trasferimento, essa non detta alcuna norma riguardo le modalità di attuazione degli interventi di recupero e le modalità di gestione del bene trasferito. Il contributo indaga su quest'aspetto analizzando gli accordi e i programmi di valorizzazione dei beni culturali già trasferiti, le loro ricadute urbanistiche e i modelli gestionali adottati. La ricerca trova argomentazioni nella letteratura giuridica sulla riforma dei beni immobili pubblici, divenuta oramai necessaria alla luce dei recenti provvedimenti che interessano il trasferimento di beni statali agli enti territoriali per la costituzione di partnership pubblico-privato locali. Lo studio apre nuove prospettive di lavoro nell'ambito delle forme di collaborazione tra pubblico e privato previste dal DLgs. 42/2004 per il patrimonio culturale.

Parole chiave

Federalismo demaniale culturale, accordi di valorizzazione, piano di gestione

1 | Il regime dei beni immobili pubblici

1.1 | Il Codice Civile e i tentativi di riforma

Gli articoli 822 e 823 del Codice Civile, che regolano la materia, suddividono i beni immobili pubblici in demaniali e patrimoniali, questi ultimi ripartiti in disponibili e indisponibili. Per ogni categoria di beni è prevista una condizione giuridica differente (De Medici, 2010):

- Gli immobili del demanio sono fondamentali nella definizione dell'identità nazionale e nell'esercizio della funzione pubblica, sono quindi sottoposti alle norme del diritto pubblico. Su di essi vige l'inalienabilità e nei processi di dismissione è previsto unicamente il trasferimento della proprietà dell'immobile in capo ad altri enti pubblici¹ (trasferimento infrademaniale).

* La redazione del paragrafo 1 (1.1, 1.2) è di A. M. Colavitti, la redazione del paragrafo 2 (2.1, 2.2) è di A. Usai, mentre i paragrafi 3 e 4 sono stati discussi e scritti da entrambi gli autori.

¹ Attraverso atti di diritto pubblico contemplati da leggi speciali

- I beni patrimoniali indisponibili sono finalizzati al conseguimento diretto di fini pubblici e non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge. Nei processi di dismissione è ammessa l'alienazione dell'immobile ma l'insediamento di nuove funzioni è consentito solo con l'emanazione di norme specifiche.
- I beni patrimoniali disponibili sono quei beni che producono un reddito solo indirettamente concorrente al raggiungimento della finalità dell'ente proprietario (terreni dati in affitto, capitali fruttiferi, ecc.). Nei processi di dismissione essi sono sottoposti alle norme del Codice Civile (art. 828) e alle leggi particolari che li riguardano, riconoscendo la posizione degli enti proprietari nel regolarne la compravendita e la gestione.

L'aumento dei costi di gestione, la firma del Patto di Stabilità e la recente crisi economica hanno favorito la revisione delle procedure per la dismissione degli immobili pubblici in modo da facilitare da un lato, la soppressione e l'accorpamento di sedi e funzioni e, dall'altro, la messa in valore del patrimonio ceduto² tramite il trasferimento della proprietà o della gestione ad altre amministrazioni, e, ove possibile, ai privati (Ponzini, 2008).

Nel caso dei beni demaniali, l'intervento del legislatore si è rivolto in un primo momento (1996-2007) alla privatizzazione del patrimonio immobiliare attraverso società veicolo dedicate e, in una seconda fase (2007-2009), abbandonata l'opzione della vendita, alla sperimentazione di una nuova strategia di gestione, cioè la concessione in uso ai privati per lungo periodo³ (Fabietti, 2008; Ponzini, 2008,).

Il momento di passaggio è rappresentato dalla L. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) che istituisce: la concessione lunga (dai diciannove anni del Codice si arriva ai cinquanta) a cui possono accedere le Regioni e gli enti locali; la concessione di valorizzazione per la gestione economica da parte di investitori privati di beni demaniali inseriti in decreti direttoriali di individuazione; il Programma unitario di valorizzazione (Puv) che s'inserisce nel contesto della L.410/2001 ed unifica i procedimenti di valorizzazione "puntuali" nei progetti che coinvolgono più beni trasferibili (Fabietti, 2008; De Medici, 2010).

1.2 | I beni immobili pubblici che appartengono al patrimonio culturale

Gli immobili dello Stato e degli enti territoriali che appartengono al patrimonio culturale si configurano come un elemento del demanio necessario (il cosiddetto *demanio culturale*): sono sottoposti al diritto dei beni pubblici, sono inalienabili e nel processo di dismissione possono essere unicamente oggetto di *trasferimento infrademaniale*.

Nell'ambito delle modifiche apportate alla materia dei beni immobili pubblici, l'elemento di maggior rilievo per il patrimonio culturale è che il tentativo di privatizzazione si sia avuto tra il 2001 ed il 2003, in anticipo rispetto ad altre categorie di beni demaniali. In questo periodo gli interventi legislativi riconoscono la possibilità di alienare i beni culturali del demanio e del patrimonio indisponibile, previa autorizzazione ministeriale, affidando prima alla *Società cartolarizzazione immobili pubblici* (SCIP) poi alla *Patrimonio Spa* e, infine, all'Agenzia del Demanio la valorizzazione, gestione, alienazione e cartolarizzazione degli stessi. Inoltre s'istituiscono il meccanismo del silenzio-assenso nella verifica d'interesse culturale per gli immobili da alienare e l'autorizzazione ministeriale limitata "ai beni di particolare valore artistico e storico", intesi come i beni sottoposti a vincolo diretto (escludendo quindi la maggior parte degli immobili pubblici così tutti potenzialmente cedibili). Quest'ultimo disposto ha particolarmente allarmato il *MiBAC* e ha accelerato il passaggio a nuove strategie di gestione, iniziato con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004⁴ e portato avanti dal DLgs.156/2006 e dal DLgs. 62/2008 (De Medici, 2010; Ponzini, 2008).

Questi ultimi hanno aggiornato il DLgs.42/2004 rispetto le novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2007, inserendo nell'art.112 del Codice due nuovi strumenti per la valorizzazione dei beni culturali di

² Si pensi, ad esempio, all'abbandono di caserme e centri di addestramento del Ministero della Difesa in seguito all'abolizione della leva obbligatoria oppure alla riorganizzazione del patrimonio ANAS.

³ Alla prima fase appartengono i seguenti dispositivi normativi: L. 35/1992 (costituzione di *Immobiliare Italia* Spa), DLgs.367/1996 (trasformazione enti lirici pubblici in fondazioni di diritto privato), L.127/1997 art. 12 comma 3, L.352/1997 art.10 comma 1 (costituzione di *SIBEC* Spa), DLgs. 300/1999 art. 65 (istituzione dell'Agenzia del Demanio), L. 410/2001 (costituzione *Società cartolarizzazione immobili pubblici* -SCIP), L.112/2002 (costituzione di *Patrimonio* Spa per finanziare la *Infrastrutture* Spa), L.291/2003 art. 2 (costituzione di *ARCUS* Spa), DLgs. 173/2003 (Autorità del Demanio diventa un Ente pubblico economico). Alla seconda fase appartengono il DLgs.156/2006, il DLgs. 62/2008 e la L. 113/2008.

⁴ Il DLgs.42/2004 definisce i beni culturali come beni pubblici inalienabili che possono essere trasferiti unicamente ad altri enti pubblici nella proprietà (art.10), stabilisce che l'alienazione riguarda solamente i beni in mano pubblica la cui verifica d'interesse ha dato esito negativo oppure per cui sia stata concessa l'autorizzazione del *MIBAC*, in seguito alla verifica di compatibilità al riuso nel processo di alienazione (artt. 54-55), definisce le forme di gestione e valorizzazione dei beni culturali che possono essere svolte in forma diretta o indiretta (artt.112, 115, 116). Nel secondo caso ciò può avvenire con la concessione a terzi oppure con l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi società di capitali o altri soggetti costituiti e/o partecipati in modo prevalente dall'amministrazione pubblica cui i beni provengono.

appartenenza pubblica⁵, entrambi finalizzati all'elaborazione di piani strategici di valorizzazione e sviluppo culturale: gli accordi di valorizzazione tra Stato, regioni e autonomie locali e la costituzione di appositi soggetti giuridici. Con le modifiche agli artt. 53-54, 115-116, i decreti hanno inoltre introdotto la clausola risolutiva di diritto dell'atto di alienazione e la verifica di compatibilità al riuso nel processo di alienazione e di concessione di valorizzazione con autorizzazione del *MiBAC*. Infine, essi hanno abolito il meccanismo del silenzio-assenso nella verifica d'interesse culturale per immobili pubblici che s'intendono alienare ed hanno trasferito la responsabilità nella definizione delle destinazioni possibili per il riuso dalla Soprintendenza ai privati/committenti (Antoniol, 2010; De Medici, 2010; De Medici, Pinto, 2012).

2 | Gli sviluppi recenti

2.1 | Il *Project Cycle Management* come modello per la gestione dei beni immobili pubblici nelle politiche comunitarie e nazionali

La programmazione comunitaria ha avuto un ruolo centrale nella diffusione delle tecniche per la gestione del ciclo progettuale (*Project Cycle Management*), dal programma *URBAN* sino ad arrivare al più recente *JESSICA* che ha introdotto il prestito a medio termine, i cui guadagni possono esser incamerati dall'autorità di gestione locale e reinvestiti in nuovi progetti sul territorio, con un effetto moltiplicatore dei fondi stanziati (*JESSICA* Task Force, 2009, 2010).

La diffusione del *Project Cycle Management* in Italia è strettamente legata alle politiche europee ed è rafforzata dall'approvazione di norme relative alle Società di Trasformazione Urbana e al *Project Financing* sino ai primi anni Novanta (Agenzia del Demanio, 2012; Gambaro, 2006; Tartaglia, 2006). I meccanismi procedurali e normativi delineati da queste leggi sono oggi applicati anche ai beni immobili pubblici alla ricerca di soluzioni innovative per la loro messa in valore. È il caso delle procedure previste dal DLgs. 85/2010 sul federalismo demaniale e dal Piano Nazionale per le Città⁶.

Il DLgs. 85/2010 attua la legge sul federalismo demaniale e prevede l'attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, di alcuni beni dello Stato, in modo da dare a questi enti territoriali un proprio patrimonio. Lo scopo della norma è di rendere trasferibili i beni immobili pubblici, ossia di favorire il loro passaggio al patrimonio disponibile con la possibilità per gli enti locali di alienare tali beni, conferirli in fondi immobiliari, gestirli direttamente o darli in concessione a terzi (Antoniol, 2010). La procedura di trasferimento è descritta all'interno dello stesso decreto ed è stata di recente modificata dalle seguenti leggi: L.111/2011, L.183/2011, L.214/2011⁷ (Agenzia del Demanio, 2012; *ANCI*, 2010; *FEDERALISMO.SSPA*, 2013).

⁵ Di competenza regionale in base all'art. 117 comma 3 della Costituzione.

⁶ L. 134/2012, legge di conversione del D.L. 83/2012, contenente l'art. 12 su Misure urgenti per la crescita del Paese. Il Piano per le Città.

⁷ La legge prevede l'inserimento di un nuovo articolo 3-ter nel decreto legge n. 351 del 2001, nell'ambito di un complessivo processo di valorizzazione degli immobili pubblici. Essa disciplina la formazione di Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale (PUVAT) per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione del federalismo demaniale. Per attuare tali piani l'Agenzia del demanio e le strutture tecniche degli enti territoriali coinvolti possono individuare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le azioni, gli strumenti e le risorse che saranno oggetto di sviluppo nell'ambito dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, potendo costituire una 'struttura unica di attuazione' del programma anche nelle forme disciplinate dall'articolo 33-bis del decreto legge n. 98 del 2011 (società, consorzi o fondi immobiliari). I programmi unitari di valorizzazione territoriale sono concepiti come strumenti volti a promuovere un processo di valorizzazione unico degli immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica, fungendo anche da elemento di stimolo e di attrazione di investimenti.

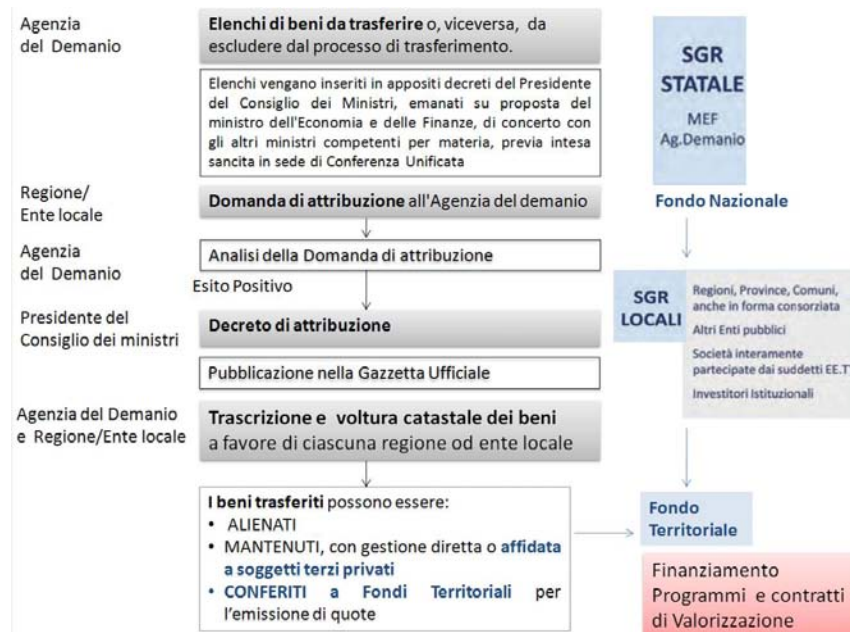


Figura 1. La procedura ordinaria di trasferimento (elaborazione degli autori)

La Figura 1 mostra la procedura di trasferimento del federalismo demaniale e i suoi collegamenti con:

1. il Sistema Integrato Fondi Immobiliari, istituito dalla L.111/2011 e costituito da una Società di Gestione del Risparmio (SGR) presso il Ministero dell'Economia, con due milione di euro di capitale (Fondo Nazionale), per la partecipazione ad altri fondi (Fondi di fondi), tra cui ricordiamo quelli a cui partecipano i titolari di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali;
2. i contratti di valorizzazione del Piano Nazionale per le Città, in cui sono previste delle premialità per i Comuni che inseriscono beni demaniali trasferiti all'interno del contratto di valorizzazione.

L'approccio del federalismo demaniale e del Piano Città sono chiaramente improntate al *Project Cycle Management*, prevedendo un meccanismo moltiplicatore per i fondi stanziati⁸, tuttavia la costituzione della SGR e l'obbligo per gli enti locali di partecipare a fondi d'investimento solo acquisendo quote del Fondo Nazionale⁹ è stata letta come un ritorno del legislatore ad una impostazione "centralista" che sembrava esser venuta meno col federalismo demaniale (Agenzia del Demanio, 2012; Mazzola, 2012; Zerman, 2012).

2.2 | Le ricadute sul patrimonio culturale: federalismo demaniale culturale

Nel prevedere il trasferimento di beni immobili pubblici in capo agli enti locali, il legislatore si è dovuto interrogare sulle conseguenze di tale provvedimento per particolari tipologie d'immobili, come i beni del demanio militare e del demanio culturale ed ha quindi inserito all'interno del DLgs.85/2010 delle procedure di trasferimento speciali. La Figura 2 illustra quella relativa al patrimonio culturale prevista dall'art. 5 comma 5 del decreto e che, per essere attuata, ha portato a modificare alcuni articoli del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio¹⁰. Essa si applica ai beni inalienabili elencati all'art. 54 comma 1 del Codice e ha per oggetto un *trasferimento infrademaniale*. L'iter procedurale è costruito sull'art.112 del Codice che pone come condizione al trasferimento lo strumento dell'"accordo di valorizzazione"¹¹, illustrato nella Circolare *MiBAC* n.18/2011. Un volta trasferiti i beni mantengono la loro natura di beni pubblici e il mancato rispetto dell'accordo di valorizzazione da parte dell'ente locale comporta la risoluzione dell'atto di trasferimento (clausola risolutiva)¹² (*ANCI*, 2010; Antonioli, 2010; Carpentieri, 2011; *LEGAUTONOMIE*, 2012; Giotta, Patruno, 2012; Zammartino, 2011).

⁸ Si v. in particolare il criterio b) per la selezione dei progetti (= contratti di valorizzazione) del Piano Città.

⁹ Si v. il D.L. 87/2012.

¹⁰ Le modifiche sono avvenute con l'art. Articolo 27, comma 8 (*Federalismo demaniale relativo ai beni culturali*) del D.L. 201/2011, convertito in legge (L.214/2011).

¹¹ Si v. i commi 4 e 9 dell'art.112 del Codice Urbani che stabiliscono i limiti per il trasferimento degli immobili vincolati ribadendone l'inalienabilità e introducendo lo strumento dell' "accordo di valorizzazione", illustrato nella Circolare *MIBAC* n.18/2011.

¹² Art. 55 bis Dlgs.42/2012

La valorizzazione dei beni immobili pubblici del demanio culturale tra rischi e opportunità.
La proposta di un modello di gestione.

□ Lo Stato provvede al trasferimento dei beni entro un anno dalla presentazione dell'istanza da parte degli EE.TT.

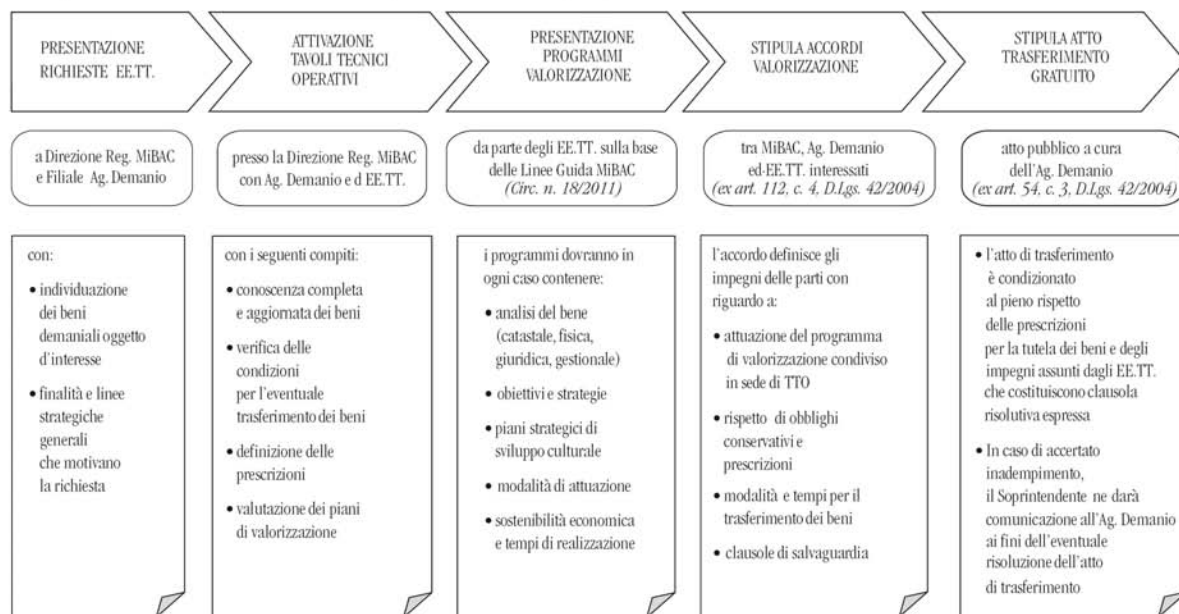


Figura 2 Procedura speciale per l'attuazione del federalismo demaniale culturale (Giotta, Patruno, 2012)

In base alla Circolare *MiBAC* n.18/2011, l'ente locale che presenta la domanda di trasferimento deve predisporre un programma di valorizzazione così strutturato:

1. descrizione e interesse culturale del bene;
2. programma di valorizzazione (descrizione, obiettivi e strategie, piani strategici di sviluppo culturale, modalità di attuazione, sostenibilità economica, tempi di realizzazione);
3. analisi e approfondimento conoscitivo del bene;
4. contesto territoriale di riferimento;
5. specifiche di attuazione del programma di valorizzazione;
6. sostenibilità economica-finanziaria e tempi di attuazione.

L'ente locale deve predisporre anche la bozza dell'accordo di valorizzazione in cui si esplicitano le modalità di attuazione e gestione del programma di valorizzazione.

In questi due documenti sono indicate le informazioni riguardanti le modalità d'attuazione degli interventi architettonici/urbanistici in base alle normative sui lavori pubblici e i modelli gestionali adottati in base alle previsioni del Codice Urbani¹³.

A tal proposito bisogna segnalare che l'introduzione del Piano di Gestione per i siti UNESCO¹⁴, ha favorito la diffusione del *Project Cycle Management* nei programmi di valorizzazione del patrimonio culturale. Nel 2005, infatti, l'assenza di un modello di riferimento ha portato il *MiBAC* ad effettuare una sintesi delle normative in vigore e, sulla base di queste, a costruire le "Linee Guida per la redazione di un Piano di gestione". La chiarezza ed esaustività del documento ha favorito il suo impiego anche nella redazione di strumenti di valorizzazione differenti, come quelli della legge finanziaria del 2007, facilitando così la diffusione dell'approccio integrato UNESCO nel campo dei beni culturali (*MiBAC*, 2005).

Per quanto riguarda gli interventi edilizi, le Linee Guida non descrivono i modi di affidamento dei lavori poiché si ritiene che gli aspetti di cantierizzazione vadano definiti nella fase d'implementazione e non durante la stesura del Piano di Gestione (tenendo conto del fatto che esso si prefigura come un programma integrato d'intervento) (v. Figura 3).

¹³ Capo II, Articoli dal 115 al 121

¹⁴ Con la Dichiarazione di Budapest del 2002 e, in ambito nazionale, con la L.77/2006

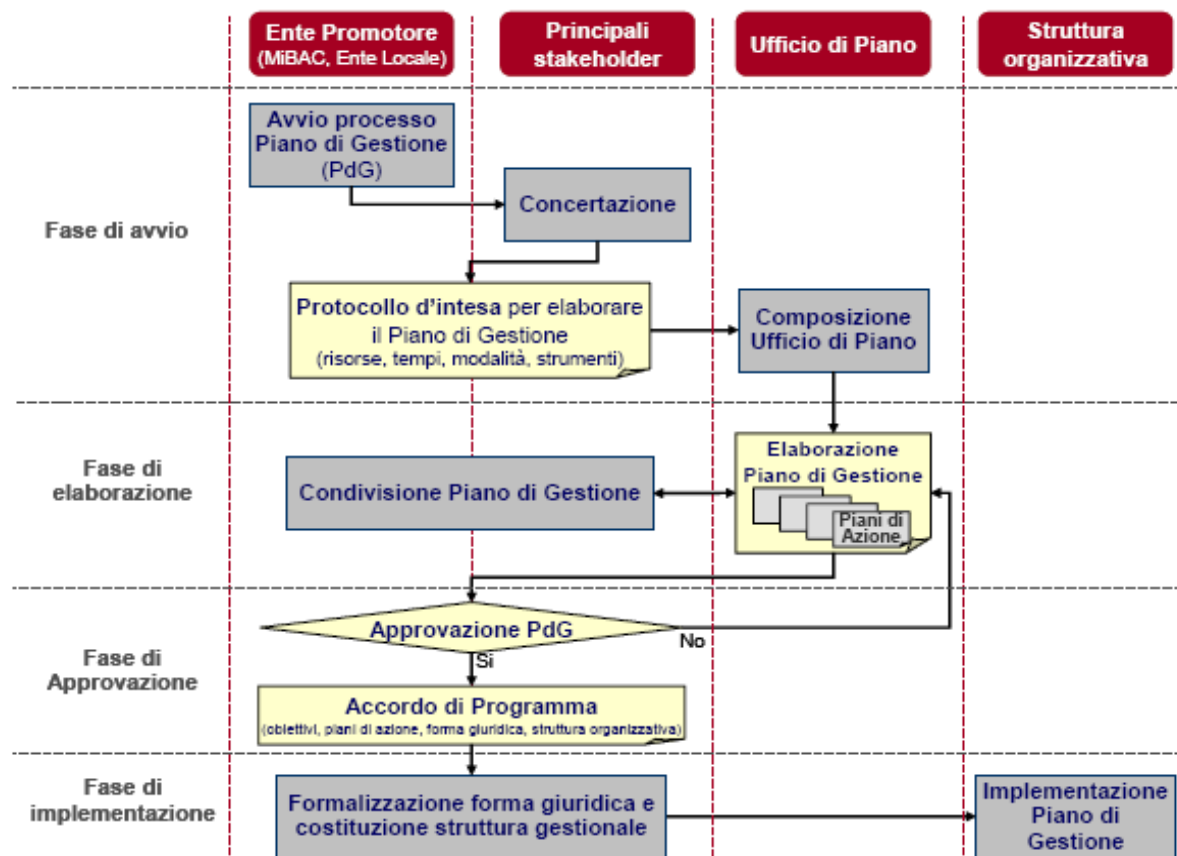


Figura 3. Il processo del Piano di Gestione (MiBAC, 2005)

Delle attività si delineano perciò solamente l'oggetto e le finalità in relazione allo strumento in cui s'inseriscono¹⁵. Viceversa, la scelta del modello di gestione è descritto nelle Linee Guida come un momento fondamentale nella redazione del Piano di Gestione da cui dipendono l'implementazione e l'efficacia del piano stesso. Per questo motivo sono specificate e analizzate in dettaglio tutte le forme di gestione previste dalle normative vigenti che, all'art. 115 del Codice Urbani, vengono solo richiamate (Associazione Beni Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO, 2011):

- intervento pubblico, diretto ed esclusivo, con la gestione da parte dell'ente pubblico;
- esternalizzazione con l'affidamento ai privati in concessione di beni e/o servizi culturali;
- collaborazione tra pubblico e privato nelle seguenti forme: Consorzio, Fondazione, Convenzione tra gli Enti Locali, Associazione riconosciuta – no profit, Società di capitali, Azienda speciale locale, Società consortile¹⁶.

Per ciascuno di questi modelli gestionali le Linee Guida analizzano benefici, costi, punti di forza e di debolezza, adattabilità complessiva al sito.

3 | L'attuazione del Programma di Valorizzazione: ricadute urbanistiche e aspetti gestionali

3.1 | Metodologia

La Circolare *MiBAC* n.18/2011 descrive in modo dettagliato la procedura del DLgs.85/2010 art.5 comma 5 per il trasferimento infrademaniale, ma nel definire i contenuti dell'accordo e del programma di valorizzazione non detta alcuna norma riguardo le modalità di attuazione degli interventi di recupero e le modalità di gestione del bene trasferito. L'ente locale che fa domanda di trasferimento deve solamente indicare gli interventi previsti e dichiarare se intenda gestire il bene direttamente oppure tramite esternalizzazione/collaborazione in base

¹⁵ Le attività costituiscono l'ultima gradino nella gerarchia degli strumenti attuativi del Piano di Gestione, costituita da: (1) piano strategico d'intervento, (2) Piano di Conoscenza/ Piano di Tutela e Conservazione/ Piano di Valorizzazione /Piano di Comunicazione, (3)Piani di Azione, (4)Progetti, (5)Attività

¹⁶ La gestione più vicina al concetto di partenariato collaborativo tra pubblico e privato dei programmi europei.

all'art.115 del Codice Urbani. Essa non chiarisce quali siano i limiti per l'ente territoriale nel dare il bene in concessione al privato o nel gestirlo secondo le forme collaborative riassunte nelle Linee Guida *MiBAC* per i Piani di Gestione UNESCO e non chiarisce quali siano i limiti d'azione dell'eventuale concessionario.

Il contributo intende fare luce su quest'aspetto analizzando gli accordi e i programmi di valorizzazione dei beni culturali già trasferiti nelle ricadute urbanistiche e negli aspetti gestionali, valutando in particolare gli effetti prodotti sul territorio dagli interventi di recupero e restauro (varianti agli strumenti urbanistici locali) e dal modello gestionale scelto (livello della capacità progettuale, diffusione del approccio integrato UNESCO, decadimento o miglioramento degli spazi in concessione).

L'analisi comparata dei casi studio proposta è portata avanti con una matrice che raccoglie le principali informazioni del processo di trasferimento: data di trasferimento del bene, denominazione del bene, tipologia (bene individuo o complesso), ente destinatario, programmi in cui l'accordo di valorizzazione si inserisce, attuazione del programma di valorizzazione - aspetti urbanistici, attuazione del programma di valorizzazione - aspetti gestionali, soggetto responsabile della gestione (v. Figura 4).

Nella valutazione degli interventi (attività) e delle forme di cooperazione verticale e orizzontale tra amministrazioni si assume come riferimento il quadro delineato dalle Linee Guida *MiBAC* che, per la sua globalità, può adattarsi agevolmente sia alle emergenze singole sia ai beni complessi.

I risultati del confronto sono, infine, oggetto di alcune prime considerazioni riguardo l'attuazione degli interventi di recupero e la gestione degli immobili trasferiti utili alla proposizione di soluzioni migliorative dei processi decisionali impiegati, in relazione all'approccio integrato UNESCO e al *Project Cycle Management*.

3.2 | I casi studio a confronto

Allo stato attuale i beni oggetto di trasferimento sono solo undici¹⁷, a formare un gruppo ristretto ma variegato (v. Figura 4). Al loro interno, infatti, si trovano singole architetture come il Teatro La Pergola di Firenze, complessi edilizi come la Caserma Cavalli di Torino oppure sistemi integrati di emergenze puntuali come il Polo Culturale di Porto Venere (costituito da immobili vincolati sparsi nel territorio dell'omonimo parco regionale).

I beni si inseriscono in iniziative differenti per provenienza e natura: il Piano di Gestione UNESCO per San Gimignano e Portovenere, il programma di recupero/riqualificazione per Torino e Bergamo, l'ecomuseo per Castiglione del Lago, l'accordo istituzionale per Firenze e Mantova, il finanziamento POR FESR per Saluzzo.

¹⁷ Per l'ex campo di tiro a segno di Montefalcone Adriatico non si è riusciti a trovare le informazioni necessarie mentre per il Castello Masegra di Sondrio si è riusciti a reperire solamente le informazioni riguardanti la gestione.

DATA	DESCRIZIONE	TITOLO	ENTE DESTINATARIO	PROGRAMMA DI INTERVENTO	STADIO	STABILIMENTO	AGENZIA	AGENZIA	AGENZIA
25/11/2011 (trasferimento)	Ex convento ed ex carcere di San Domenico	Bene complesso	Comune di San Gimignano, Provincia di Siena e Regione Toscana	Programma di interventi per il Centro Storico di San Gimignano, patrimonio dell'Unesco (Piano di Gestione)	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano
30/11/2011 (trasferimento)	Chiesa di San Lorenzo in Ponte	Bene individuato	Comune di San Gimignano		Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano	Comune di San Gimignano
14/12/2011 (trasferimento)	Teatro La Pergola	Bene individuato	Comune di Firenze	Protocollo d'intesa MIBAC-Comune sulle grandi infrastrutture teatrali a Firenze in cui è inserito anche il Polo teatrale "Pergola-Niccolini" Programma quadro Stato-Regione per la realizzazione del Centro di Arte Contemporanea di Firenze	Comune di Firenze	Comune di Firenze	Comune di Firenze	Comune di Firenze	Fondazione Teatro La Pergola
24/05/2012 (trasferimento)	Caserna Cavalli	Bene complesso	Comune di Torino	Intervento di riqualificazione dell'intera area dell'ex Arsenale di Borgo Dora.	Comune di Torino	Comune di Torino	Comune di Torino	Comune di Torino	Affidata in concessione alla scuola Holden, fondata da Alessandro Baricco nel 1994 ad aggiudicarsi la gara pubblica bandita dal Comune
14/05/2012 (accordo)	Casa del Boccaccio	Bene individuato	Comune di Certaldo	Processo di valorizzazione del patrimonio storico architettonico e culturale dell'intero Centro storico di Certaldo Alto attraverso la "mobilità culturale"	Comune di Certaldo	Comune di Certaldo	Comune di Certaldo	Comune di Certaldo	Ente Nazionale Giovanni Boccaccio
07/03/2012 (accordo) 05/07/2012 (trasferimento)	Castello Masera	Bene individuato	Comune di Sondrio	dato non pervenuto	Comune di Sondrio	Comune di Sondrio	Comune di Sondrio	Comune di Sondrio	dato non pervenuto
26/07/12 (trasferimento)	Ex monastero del Carmine e Carcere di Sant'Agata	Bene individuato	Comune di Bergamo	Intervento di riqualificazione del centro storico di Bergamo	Comune di Bergamo	Comune di Bergamo	Comune di Bergamo	Comune di Bergamo	Comune di Bergamo
31/07/2012 (trasferimento)	Ex aeroporto Eteuera	Bene individuato	Comune di Castiglione del Lago	ECOMUSEO del Trasmemo Costituzione di Scuole di specializzazione in Beni demo-etno-antropologici	Comune di Castiglione del Lago	Comune di Castiglione del Lago	Comune di Castiglione del Lago	Comune di Castiglione del Lago	Vari concessionari
28/12/2012 (trasferimento)	Polo Culturale di Porto Venere	Bene complesso	Comune di Portovenere	Piano di Gestione Sito UNESCO Portovenere, Cinque Terre e Palmaria	Comune di Portovenere	Comune di Portovenere	Comune di Portovenere	Comune di Portovenere	Vari concessionari
21/07/2012 (trasferimento)	Caserna Palestro	Bene individuato	Provincia di Mantova	Accordi di Programma infra-istituzionali concernenti «La Cittadella della Musica: restauro e recupero funzionale della ex Caserma Palestro quale sede del Conservatorio Lucio Campiani di Mantova»	Provincia di Mantova	Provincia di Mantova	Provincia di Mantova	Provincia di Mantova	Conservatorio di Musica "L. Campiani", Mantova
12/06/2012 (accordo) 27/11/2012 (trasferimento)	Ex Castello Castiglia	Bene individuato	Comune di Saluzzo	Fondi POR Regione Piemonte 2007/2013, "Asse III Attività III.1.1 "Tutela dei beni ambientali e culturali"	Comune di Saluzzo	Comune di Saluzzo	Comune di Saluzzo	Comune di Saluzzo	Vacante (in attesa di un nuovo bando da parte del Comune)
12/11/2012 (accordo)	Ex campo di tiro a segno	Bene individuato	Comune di Montefalcone	dato non pervenuto	Comune di Montefalcone	Comune di Montefalcone	Comune di Montefalcone	Comune di Montefalcone	dato non pervenuto

Figura 4. Matrice comparativa dei casi studio (elaborazione degli autori)

I beni sono generalmente trasferiti ai Comuni: la Caserma Palestro di Mantova è l'unico bene ad essere trasferito in capo alla Provincia. Da segnalare è il caso dell'“Ex convento ed ex carcere di San Domenico” che è stato affidato congiuntamente a Comune di San Gimignano, Provincia di Siena e Regione Toscana in base ad un accordo di *governance* sul quale si tornerà in seguito.

Nella maggior parte dei casi gli interventi edilizi inseriti nel programma di valorizzazione risultano compatibili con le destinazioni d'uso e le classi d'intervento stabilite dalla pianificazione vigente e, per la loro realizzazione, è sufficiente l'ottenimento del titolo autorizzativo edilizio. Due sono i casi particolari: il Teatro La Pergola che è stato trasferito al Comune di Firenze già recuperato e adeguato alle normative di sicurezza, e l'Ex aeroporto Eleutera in cui i lavori sono stati affidati allo stesso concessionario responsabile della gestione. La previsione di una variante di piano è contenuta solo nei programmi di valorizzazione di San Gimignano e Bergamo che vanno a incidere su porzioni significative del centro storico della città.

La gestione del bene trasferito è di solito esternalizzata e affidata al privato attraverso una concessione di medio o lungo periodo. Nelle fasi di transizione essa ritorna in capo al Comune fino all'individuazione del nuovo concessionario, con procedura a evidenza pubblica. La situazione muta se gli immobili trasferiti appartengono a fondazioni o istituti (pubblici, privati o misti) che ne promuovono la valorizzazione all'interno di accordi istituzionali. In questo caso la gestione è affidata a tali organismi¹⁸. Particolare è il caso dell'Ex Castello Castiglia: nel Gennaio 2011 il Comune di Saluzzo indice una procedura aperta a evidenza pubblica per l'affidamento della concessione a terzi delle attività di valorizzazione (ex art. 115 del Codice Urbani) ma la gara va deserta. Nel Gennaio 2012 è indetto un bando per il dialogo competitivo a cui risponde *in extremis* la Cooperativa Copat di Torino che, nel Marzo 2013, non presenta la proposta definitiva per il programma di valorizzazione, lasciando la gestione del castello al Comune.

3.3 | I Risultati

L'analisi comparata evidenzia come i programmi di valorizzazione del federalismo demaniale culturale muovano dalla scala architettonica a quella urbana, assumendo di volta in volta connotazioni differenti in base alle iniziative già in atto o agli enti che promuovono la valorizzazione del bene trasferito.

Sembra, tuttavia, che il trasferimento infrademaniale non presenti novità rilevanti dal punto di vista urbanistico e gestionale. Gli interventi di trasformazione previsti sono prevalentemente di tipo edilizio: per il loro affidamento vengono applicate le norme sugli appalti pubblici e la realizzazione avviene con l'ottenimento del titolo autorizzativo edilizio architettonico. La gestione si assegna ancora con procedure ad evidenza pubblica, aventi ad oggetto una concessione di valorizzazione di lunga durata.

I dati che portano a riflettere sul futuro dei programmi di valorizzazione sono solamente due:

1. nei casi analizzati, i soggetti affidatari, ove specificati, coincidono spesso con fondazioni e istituti di cultura in cui pubblico e privato collaborano (Fondazione Teatro La Pergola, Scuola Holden, Conservatorio di Mantova, Ente Nazionale Giovanni Boccaccio);
2. nel caso di San Gimignano, le amministrazioni locali hanno cercato di agevolare l'attuazione del programma di valorizzazione attraverso un accordo di *governance*, preliminare alla stipula dell'accordo di valorizzazione, con cui si sono stabilite le competenze di ciascun ente in relazione al bene trasferito.

La fondazione e l'accordo di *governance* rappresentano gli elementi su cui riflettere per una maggior calibratura positiva del processo di trasferimento.

4 Conclusioni

Il Sistema Integrato Fondi Immobiliari, istituito dalla L.111/2011, ha aggiornato i meccanismi finanziari legati alla valorizzazione dei beni immobili pubblici, aprendo nuove prospettive agli enti locali impegnati nel Piano Nazionale per le Città o nei trasferimenti del federalismo demaniale, soprattutto per la consonanza con il meccanismo moltiplicativo del programma europeo *JESSICA*. Ciò sembra prospettare un ampliamento dei campi di applicazione del *Project Cycle Management* a partire dalle pratiche di trasformazione urbana.

Il federalismo demaniale culturale, basandosi sull'inalienabilità del bene trasferito, si configura invece come una procedura devolutiva rigida e priva dell'effetto moltiplicatore. Il meccanismo moltiplicativo, infatti, è previsto soltanto per la fase gestionale in cui l'ente locale può scegliere come concessionari dei soggetti societari (Spa, Cooperative, Consorzi, ecc.) capaci di investire in “fondi territoriali di valorizzazione”. A oggi, questa strada è intrapresa raramente e il concessionario più diffuso e ricercato dagli enti locali è la fondazione o l'istituto culturale senza fini di lucro. Considerando che i trasferimenti sono appena iniziati, forse è prematuro entrare nel merito di queste dinamiche e valutarne gli effetti tuttavia si può affermare che esse stanno comunque

¹⁸ Il Comune esercita la sua funzione di controllo sull'ente/istituto acquistando una parte delle quote dello stesso o partecipando come membro fondatore alle scelte decisionali importanti.

contribuendo all'affermazione di un modello collaborativo pubblico-privato in linea con quello descritto dalla Linee Guida *MiBAC* per i Piani di Gestione UNESCO.

Per quanto riguarda le ricadute nell'ambito delle pratiche di rigenerazione urbana l'aspetto più rilevante è l'accordo di *governance* tra le diverse istituzioni preposte al controllo dei processi. In particolare, il Comune di San Gimignano, la Provincia di Siena e la Regione Toscana hanno sottoscritto tale accordo per chiedere ed acquisire in quota indivisa l' "ex Convento ed ex Carcere di San Domenico" al fine di realizzare un progetto di recupero e di valorizzazione dell'intero complesso finalizzato a:

- individuare le modalità di gestione, conservazione e fruizione pubblica del bene sino al completamento dei lavori di ristrutturazione e recupero dell'immobile previsti nell'accordo di valorizzazione e nel Programma;
- definire gli impegni dei tre enti proprietari relativamente alle azioni necessarie al recupero e alla valorizzazione del bene trasferito;
- affidare al Comune la gestione (diretta o esternalizzata).

L'analisi comparata dei casi studio consente di prefigurare un quadro complesso di soluzioni legate agli accordi tra enti ed istituzioni. Infatti, l'accordo di *governance*, come presupposto all'atto di trasferimento, esprime i contenuti specifici delle modifiche da attuare in sede di variante urbanistica¹⁹ (v. Figura 5). Esso mette in campo un modello gestionale legato alla disponibilità degli interlocutori "privati" che in questa particolare fase politica assumono un ruolo nuovo e strategico tutto da approfondire.

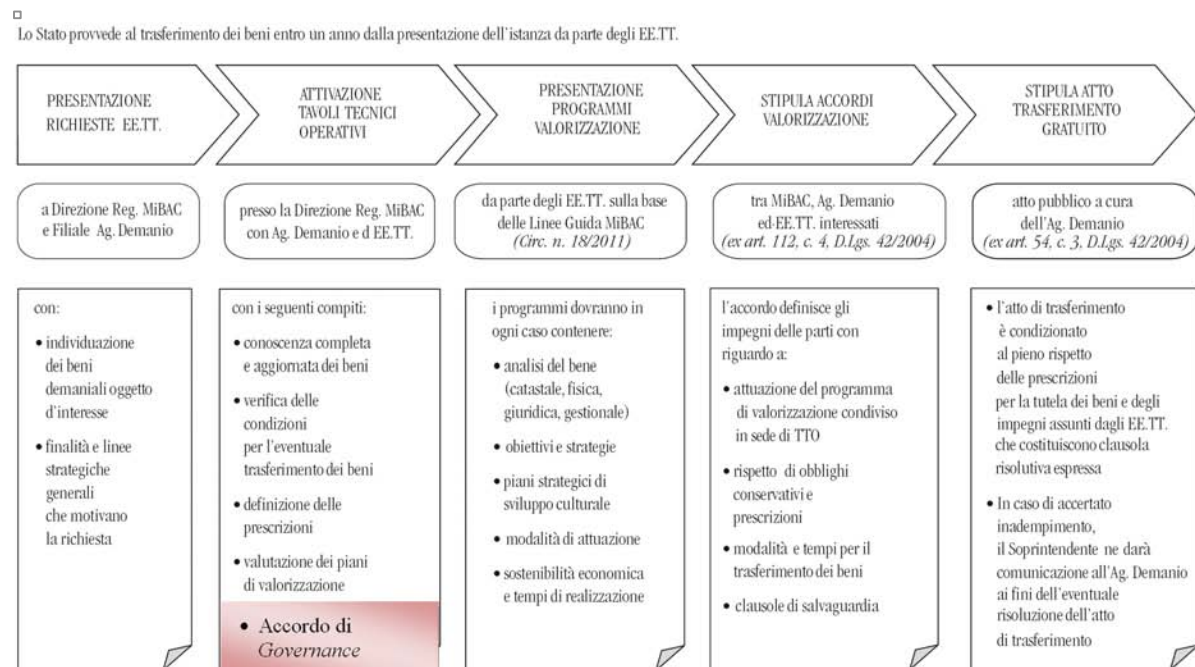


Figura 5. Procedura del federalismo demaniale culturale e accordo di governance (elaborazione degli autori)

Bibliografia

- Agenzia del Demanio (a cura di, 2012), Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative, Vademecum on line dell'Agenzia del demanio per la valorizzazione degli immobili pubblici. Disponibile su: <http://www.agenziademanio.it/>
- Antoniol M.(2010), *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Exeo Edizioni, Padova
- Associazione Beni Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO (2011), Linee guida per la gestione e valorizzazione delle città e siti Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO, FEDERCULTURE, Roma
- Carpentieri P. (2011), Federalismo demaniale e beni culturali, Relazione tenuta al Convegno "Beni e attività culturali: federalismo e valorizzazione" svoltosi presso il Ministero per i beni e le attività culturali,

¹⁹ Cfr. Art. 33 commi 6 e 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98 convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111 "Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare". Si v., inoltre, la scheda illustrativa dell'articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008 in: Agenzia del Demanio (2012), pp.69-71, e *LEGAUTONOMIE* (2012), pp.88-95.

- Complesso Monumentale di S. Michele a Ripa, Roma, il 13 ottobre 2011. Disponibile su: <http://www.giustizia-amministrativa.it/>
- De Medici S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Franco Angeli, Milano
- De Medici S., Pinto, M.R. (2012), “Valorizzazione dei beni culturali pubblici e strategie di riuso”, in *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*, n.3, pp.140-147
- Fabietti V. (2008), La Pianificazione dei beni dello Stato, in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma, pp.245-252
- Gambaro M.(2006), Partenariato pubblico privato negli interventi di riqualificazione urbana: le STU come strumenti di valorizzazione, in Oppio A., Tartaglia A. (a cura di), *Governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali*, Libreria CLUP, Milano, pp. 47-55
- LEGAUTONOMIE Associazione Autonomie Locali (a cura di, 2012), Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico, Rapporto della ricerca sul federalismo demaniale e l’attuazione del decreto legislativo n. 85/2010” realizzata da Legautonomie, Luiss Business School e Unicredit Corporate Banking. Disponibile a: <http://federalismo.sspa.it/>
- JESSICA Task Force (2009), Scenario di riferimento per attività formativa a beneficio degli operatori di un Fondo per lo Sviluppo Urbano nell’ambito dell’iniziativa comunitaria JESSICA. RAPPORTO FINALE. Disponibile su: <http://www.eib.org/attachments/documents/>
- JESSICA Task Force (2010), JESSICA 4 Cities. How cities can make the most from Urban Development Funds. FINAL REPORT. Disponibile su: <http://urbact.eu/en/header-main/documents-and-resources/documents/>
- Mazzola G. (2012), “Che fine ha fatto il federalismo fiscale?”, in *StrumentiRes - Rivista online della Fondazione Res*, Anno IV , n. 3. Disponibile su: <http://www.strumentires.com/>
- MiBAC - Direzione Generale per i Beni Archeologici (a cura di, 2005), Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO, *MiBAC - Ernst & Young*, Roma. Disponibile su: <http://www.unesco.beniculturali.it/>
- Ponzini D. (2008), *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Carocci Editore, Roma
- Tartaglia A. (2006), Partenariato pubblico privato negli interventi di valorizzazione dei beni culturali immobiliari: il *project financing* come opportunità, in Oppio A., Tartaglia A. (a cura di), *Governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali*, Libreria CLUP, Milano, pp.179-185
- Zammartino F. (2011), “Alcune considerazioni sul federalismo demaniale”, in *Giustizia amministrativa*, n.7, pp.1-37
- Zerman P.M. (2012), “Il federalismo demaniale alla luce del decreto sulla spending review”, in *Diritto e Pratica Amministrativa*, Settembre 2012, pp. 59-63

Sitografia

- ANCI, (2010). NOTA DI LETTURA al Federalismo Demaniale. Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. http://www.federalismodemaniale.anci.it/allegati/Nota_lettura_D_Lgs_85.pdf
- FEDERALISMO.SSPA, (2013). Guida completa al Federalismo demaniale. Le novità per le Regioni e gli enti locali. <http://federalismo.sspa.it/?p=148>
- MiBAC – Segretario Generale, Circolare n. 18 del 18 maggio 2011. http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_829178945.html



Dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici in rapporto con il governo del territorio: riflessioni critiche

Francesco Gastaldi

Università IUAV di VENEZIA

Dipartimento di Progettazione e pianificazione in ambienti complessi

E-mail: fgastaldi@libero.it

Abstract

Il tema della dismissione e valorizzazione dei patrimoni pubblici fa ormai parte del dibattito politico italiano da molti anni ed è legato alle esigenze finanziarie dello Stato. Nonostante una lunga vicenda, ancor oggi molti comuninon riescono ad utilizzare il patrimonio immobiliare pubblico dismesso come occasione di rigenerazione e di sviluppo urbano. Il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti a livello nazionale, ha generato a livello locale illusioni e frustrazioni negli attori economici, causando uno stato di perenne indeterminazione. La legislazione statale e, in misura minore quella regionale, appaiono estremamente frammentate, creando sovente problemi di coordinamento di difficile soluzione e conseguenti difficoltà applicative. Inoltre, le politiche di dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici pongano nuove responsabilità in capo a soggetti localichiamati a compiere scelte complesse.

Parole chiave

Immobili pubblici; dismissioni, rigenerazione urbana

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. 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 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'esito deludente che tali processi hanno avuto negli ultimi anni e i numerosi problemi irrisolti che ancora restano aperti spingono ad alcune riflessioni.

1 | Beni pubblici e dismissioni, alcuni principi giuridici

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 Euro. Un impulso alle politiche di valorizzazione e dismissione dei beni pubblici, intese quale possibilità per il risanamento delle finanze pubbliche deriva da un approccio che tende a conservare in proprietà pubblica soltanto i beni che sono tradizionalmente riservati ai pubblici poteri in quanto destinati alla fruizione collettiva (demanio marittimo, demanio idrico, beni culturali) o perché ancora oggi giudicati intrinsecamente connessi alle funzioni basilari dello Stato (demanio militare) e quelli per i quali permane un particolare interesse pubblico (ad es. poiché sono attualmente in uso alle pubbliche amministrazioni o perché sono destinati all'espletamento di pubblici servizi o di funzioni pubbliche). Si tende a dismettere tutti gli altri beni che non sono più idonei o utili a soddisfare interessi delle stesse pubbliche amministrazioni o più in generale della collettività. Nel circuito delle politiche di dismissione entrano oggi non solo beni del patrimonio disponibile (che per loro natura, sono destinati all'alienazione), ma anche beni

appartenenti tanto al demanio quanto al patrimonio indisponibile quando si accerti che la permanenza nella titolarità pubblica non risulta più necessaria, avendo essi esaurito la loro funzione. Ogni ipotesi di dismissione deve quindi passare attraverso un'attenta valutazione circa la sussistenza di un interesse pubblico alla conservazione del bene (per destinarlo ad usi delle stesse amministrazioni o più in generale della collettività)¹. Tutto questo presuppone un elevato livello di consapevolezza circa le esigenze economiche e sociali del territorio, 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.

Rispetto al passato si è rafforzata la consapevolezza che i beni pubblici rappresentano per lo Stato e per gli entilocali non solo una fonte di spesa, ma anche una possibile fonte di ricchezza, se ben amministrati². L'esperienza ha dimostrato che una gestione esclusivamente pubblica dei beni pubblici non assicura necessariamente un utilizzo del bene conforme al principio costituzionale del buon andamento, mentre un eventuale passaggio di titolarità del bene, che potrebbe finanche garantire una migliore utilizzazione economica dello stesso non implica necessariamente una rinuncia alla funzione da esso svolta, che può essere comunque conservata e garantita attraverso idonei strumenti giuridici³.

L'inerziale dismissione del patrimonio pubblico immobiliare ha ripercussioni negative su città e territori, 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. 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. Come per le ex aree industriali, non sono rari i casi in cui il progetto di riconversione di un'area ex militare può scontrarsi con opposizioni locali che contestano proposte che possono apparire dequalificanti per il contorno urbano o la mancata trasparenza circa le procedure di bonifica.

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. Inoltre, la tendenza meramente speculativa ed opportunistica di molti operatori immobiliari, la loro scarsa capacità di proporre idee innovative, concretamente realizzabili attraverso un piano economico-finanziario credibile e attuabile.

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 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.

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.

2 | Un quadro normativo variabile: gli ultimi provvedimenti

Dalla metà del 2011 si è registrata una nuova e intensa attività normativa in materia di dismissione, valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico. Alle disposizioni del Dlgs 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

¹ De Michele A., *I beni pubblici tra prospettive "federali" e governo del territorio* (in corso di pubblicazione), pag. 3

² De Michele A., *I beni pubblici tra prospettive "federali" e governo del territorio* (in corso di pubblicazione), pag. 4

³ Renna M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004

immobiliari chiusi promossi da regioni, provincie, comuni [...] al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile»⁴.

Con il testo del DL 138/2011⁵, 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.

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)⁶ 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 nei Decreto Legge 87/2012 e 95/2012) 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. 87/2012, 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 troviamo 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 depositi 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.

Conclusioni

Solo recentemente in Italia va maturando una maggiore sensibilità verso i manufatti architettonici realizzati a cavallo tra Ottocento e Novecento. A questo periodo appartengono molti edifici militari e pubblici di notevole

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Pubblicata in G.U. del 14 novembre 2011, n. 265.

valore architettonico⁷, paesistico, identitario, testimonianza di memorie collettive e individuali. 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 e dotati di ampie superfici di spazio aperto come opportunità per innescare o accompagnare processi di rigenerazione urbana, come occasioni di riconfigurazione di aree centrali ad alta valenza simbolica o come opportunità per contrastare ulteriori processi di consumo di suolo. La comunità locale dovrebbe poter partecipare alle scelte effettuate dagli enti in sede di dismissione e valorizzazione dei beni, dando visibilità a quelle istanze che rischiano di essere schiacciati tra le ristrettezze dei bilanci e gli interessi particolari dei soggetti privati.

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. 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, 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.

Una buona gestione del patrimonio immobiliare pubblico può avere luogo solo se a monte vi è l'attenta regia degli enti pubbliche 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 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.

Riferimenti bibliografici

- Baiocco R., Gastaldi F. (2011), "Aree militari dismesse e rigenerazione urbana" in *Urbanistica Informazioni*, n. 239-240, 2011, pp. 24-26
- De Michele A., *I beni pubblici tra prospettive "federali" e governo del territorio* (in corso di pubblicazione)
- Gastaldi F. (2011), "La Spezia: verso una città postmilitare?" in *Urbanistica Informazioni* n. 239-240, pp. 34-35
- Giaimo C. (2004), "Cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" in *Urbanistica Informazioni* n. 193, pp. 5-7
- IBL (2011), *Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni*, IBL Policy paper, Milano
- Parlato S., Vaciego 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
- Renna M. (2004), *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano
- Vaciego 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

⁷ 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.



Pozzuoli: strategie per la rinascita del Rione Terra

Cinzia Langella

Università di Napoli Federico II
Dipartimento di progettazione urbana e urbanistica
Email: cinzia.langella@unina.it
Tel.: 3389561894

Abstract

This study aims to promote local development through the enhancement of public heritage. Pozzuoli's Rione Terra, a whole district owned by the municipality, is located in the Phlegrean Fields, an extended area in the west of the Gulf of Naples including the cities of Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida and Quarto. Considering its amazing history and art, Rione Terra is also particularly loved by the former residents that, starting from March 2, 1970 - the date of the evacuation order because of the danger of collapse - lost the beating heart of their economic, political and religious being. In this paper, after a description of the strategic vision conceived for the POR 200-06, I will examine the new proposal that the area is going to present for the rebirth of the Phlegrean Fields taking advantage by the regional POR 2007/13 opportunities, starting from the Rione Terra reopening to the coordinated management of the Phlegrean cultural heritage knowledge dissemination through a Web-GIS.

Premessa

Il Rione Terra sorge su uno sperone di tufo alto 33 metri e circondato sui tre lati dal mare; esso costituiva l'acropoli della colonia romana di Puteoli, antico porto di Roma, ed è stato da sempre ritenuto anche la sede dell'insediamento samio di Dicearchia, fondata verso il 530 a.C. da un gruppo di esuli sfuggiti alla tirannide di Policrate. La maggior parte delle evidenze superstiti risale alla prima età imperiale, periodo di grande fioritura economica della città. Cittadella murata in età medievale, il Rione Terra fu abitato fino al 2 marzo 1970, data dell'ordine di sgombero per il pericolo di crolli, dovuto all'azione del bradisismo sulle strutture fatiscenti. Gli abitanti, che sentivano il rione come il cuore pulsante della propria vita economica, politica e religiosa, furono trasferiti in quartieri di edilizia popolare e il patrimonio immobiliare divenne di proprietà comunale.

Nel 2001, mediante l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto dal Presidente Giunta Regione Campania con il Ministero dei beni Culturali, fu avviato il "Progetto per il recupero e la valorizzazione del Rione Terra", finanziato con quasi 100 milioni di euro, che costituì il principale intervento previsto dal Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale (PI GAC) Campi Flegrei.

Sulla sommità del promontorio si possono oggi ammirare, restaurati, il Tempio di Augusto - inglobato nella cattedrale cristiana - le vecchie case e i palazzi gentilizi - destinati a funzioni pubbliche, botteghe ed alberghi - e un suggestivo percorso archeologico sotterraneo, fatto di antiche strade, botteghe, terme, criptoportici, tabernae e horrea, riportate alla luce attraverso arditi scavi e consolidamenti strutturali che hanno lasciata intatta la parte soprastante.

Per motivi legati a difficoltà gestionali, il Rione Terra è tuttavia ancora interdetto alla fruizione e, anche se a breve potrebbe entrare in funzione il Museo Diocesano, il rischio che corre oggi l'insieme monumentale è di rimanere sottoutilizzato e di subire, negli anni, l'oltraggio del degrado.



Figura 1. Veduta del Rione Terra

La visione strategica

Obiettivo del PI GAC era la riconversione del tradizionale modello di sviluppo locale, basato sul turismo giornaliero balneare, attraverso il recupero e la valorizzazione degli innumerevoli tesori sparsi nel territorio felgreo. Questo si concretizzò attraverso la realizzazione di un itinerario di visita dall'evocativo nome "*Retour nei Campi Flegrei*", percorribile in quattro giorni attraverso una rete integrata di percorsi pedonali, sentieri naturali, piste ciclabili, percorsi ipogei, visite subacquee. Fu inoltre prevista la realizzazione di un sistema di eventi capaci di accompagnare lo sviluppo del sistema culturale dell'area, al fine di promuovere una nuova immagine del territorio.

Se gli esiti sono stati soddisfacenti, per la quantità e la qualità degli interventi e delle iniziative culturali di accompagnamento, tuttavia per la piena fruizione di molte delle opere manca ancora qualche essenziale completamento e, soprattutto, manca un efficace programma gestionale.

Nel frattempo sul territorio, con finanziamenti a valere sulla nuova programmazione dei fondi comunitari, stanno vedendo la luce altre importanti iniziative per la riqualificazione ambientale e architettonica: il Progetto Integrato Rurale per l'area Protetta (PIRAP) del Parco regionale dei Campi Flegrei, il PIU Europa della Città di Pozzuoli e il Grande Progetto "*Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei*".

Il Grande Progetto ha come obiettivo prioritario la depurazione delle acque dei laghi e della costa flegrea attraverso il completamento della rete fognaria, allo scopo di creare condizioni adeguate di vivibilità e sviluppo del territorio, per un impegno economico di sessantacinque milioni di euro totalmente finanziati dalla Regione a valere sull'obiettivo operativo 1.4 del POR FESR Campania. Il PIRAP "*Ambiente ed enogastronomia*" darà un significativo impulso alle attività economiche nell'area del Parco dei Campi Flegrei attraverso cinquantanove progetti finalizzati alla costituzione di un distretto culturale delle tradizionali produzioni flegree, con l'impegno finanziario di oltre cinque milioni di euro. Il PIU EUROPA del Comune di Pozzuoli prevede otto interventi di recupero in varie zone critiche della città, per un ammontare di oltre venti milioni di risorse POR FESR 2007-2013, con un cofinanziamento comunale di circa quattro milioni e mezzo.

Lo scenario economico produttivo immaginato fin qui delineato per l'area flegrea prevede un approccio alla valorizzazione e alla gestione dei beni culturali locali non tanto e non solo per gli aspetti legati al recupero, quanto per gli aspetti connessi alla divulgazione dell'offerta attraverso l'implementazione di una strategia di valorizzazione d'area vasta basata sulla realizzazione di modelli innovativi. Una ulteriore possibilità di sperimentare questo modello si è resa disponibile con la recente pubblicazione dell'avviso pubblico per la definizione di un "*Piano Regionale di Intervento per la valorizzazione, la conservazione, la gestione e la*

fruizione del patrimonio di interesse storico, artistico, architettonico e paesistico, ai fini dell'incremento dell'offerta turistica campana" relativo a specifiche aree "suscettibili di valorizzazione e gestione integrate".

Una delle aree individuate dall'avviso è il "Polo aggregatore" Rione Terra, e questo ha offerto l'opportunità all'amministrazione comunale di Pozzuoli per programmare la riapertura del Rione Terra e per condurre un primo esperimento di gestione coordinata dei beni culturali sparsi sul territorio flegreo.

Dopo numerosi incontri informali, i rappresentanti dei Comuni di Pozzuoli, Monte di Procida e Quarto, della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Campania e della Soprintendenza Archeologica Speciale di Napoli e Pompei, con apposito Protocollo d'Intesa, hanno conferito mandato di capofila al Comune di Pozzuoli, proprietario di gran parte degli immobili del Rione Terra, al fine di concorrere all'inserimento nel Piano con la proposta progettuale comune "SMS dal Rione Terra. Rinascita del territorio flegreo a partire dalla conoscenza dei Beni Culturali".

Il gruppo dei progettisti ha individuato e rafforzato le direttrici del processo di sviluppo delineato dagli interventi realizzati o in itinere, sia relativamente agli aspetti fisici che riguardo all'assetto istituzionale e gestionale. La proposta progettuale si organizza in un insieme coordinato di opere e servizi a supporto alla fruizione delle risorse culturali, esplicitati nei due interventi: "Progetto multimediale e del Sistema Informativo Territoriale" e "Progetto di Info Point" e tre progetti per lavori volti al recupero e alla piena funzionalizzazione di alcuni beni di proprietà o in uso ai Comuni del partenariato. Gli interventi, selezionati in base a precise opportunità strategiche e basati su principi di sostenibilità, consistono, per Pozzuoli, nell'allestimento del Museo Civico nel Rione Terra, per il Monte di Procida nella realizzazione del Museo del mare presso Villa Matarese e per Quarto nel restauro della Fescina. Su tali beni è stata prevista la realizzazione di una forma di gestione comune, come Progetto Pilota per la sperimentazione di una futura gestione integrata dei Beni Culturali su scala più ampia.

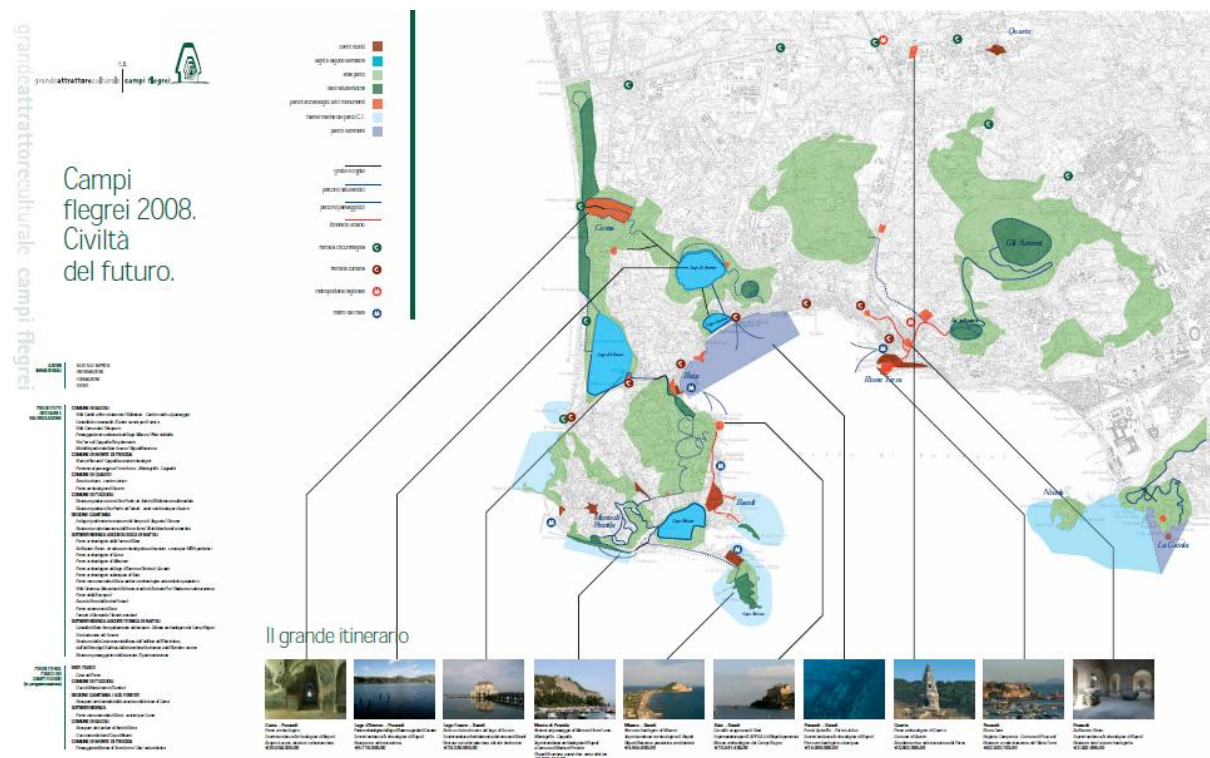


Figura 2. Il grande itinerario elaborato dal Parco regionale dei Campi Flegrei

Il network dei Beni Culturali flegrei

Il progetto del Sistema Informativo Territoriale (SIT) costituisce il vero cuore della Proposta Progettuale, che prevede la gestione integrata delle conoscenze dei beni culturali attraverso la messa a sistema di tutte le emergenze culturali e paesaggistiche, attraverso la realizzazione di un vero e proprio atlante multimediale su piattaforma georeferenziata GIS (*Geographic Information System*). Questo si concretizzerà nell'organizzazione della rete locale dei beni culturali attraverso l'apporto di tutte le informazioni di carattere storico, archeologico, paesaggistico e ambientale possedute dai Comuni stessi e dalle Soprintendenze o reperibili presso altri organismi pubblici, nazionali o regionali, deputati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

La "centrale operativa" del sistema sarà collocata all'interno del Museo Civico di Pozzuoli, e si configurerà come un ampliamento delle funzioni dei siti istituzionali dei Comuni partner attraverso link di accesso

all'apposito data base. I Comuni partner fruiranno, dal canto loro, dell'allestimento di "centri di documentazione territoriale", postazioni specificamente dedicate al trattamento e all'aggiornamento dei dati di loro competenza, che saranno periodicamente inviati alla centrale operativa. Oltre alle pagine web, servizi offerti saranno del tipo SMS on demand e news letters, app multilingua per Apple ed Android e la lettura attraverso i cellulari smartphone di etichette a lettura ottica (QR Code), applicabili anche sulla cartellonistica esistente, per ricevere informazioni, descrizioni audiovisive ed altro. Questo consentirà ad un pubblico molto più composito dell'attuale, sulla base di differenti suggestioni e con varie finalità, di fruire con immediatezza delle informazioni sui beni culturali flegrei, con comunicazioni modellate sui diversi target attesi, a partire dagli scopi ludici per i più piccoli ai motivi di ricerca per gli archeologi.

Questo network farà da cassa di risonanza alle eccellenze culturali flegree: il sistema culturale virtuale così realizzato potrà essere una bacheca dove reperire informazioni pratiche (orari, biglietti, ecc.) e allo stesso tempo un contenitore che integrerà l'offerta con notizie utili, immagini, audioguide e filmati realizzati appositamente (o anche selezionati tra quelli amatoriali) e caricati sulla piattaforma per accrescere l'interesse del visitatore e soddisfare le curiosità del turista, indirizzandoli verso percorsi di visita strutturati e qualificati, senza trascurare l'approfondimento dei tematismi per esigenze didattiche e scientifiche.

Il contenitore virtuale diventerà così centro di raccolta e divulgazione delle diverse sfere e modalità di fruizione delle conoscenze sull'area flegrea, promuovendo forme di apprendimento più immediate delle informazioni e dei dati scientifici ora frammentati tra vari uffici ed enti. Nello stesso tempo il network potrà anche svolgere la funzione di supporto conoscitivo a tutte le future azioni di tutela dei beni culturali nell'area flegrea. Un altro effetto atteso è da questo tipo di comunicazione integrata è l'accrescimento della conoscenza reciproca delle realtà del territorio da parte degli abitanti e dei frequentatori abituali: per ciascun Comune sarà collocato, a cura del Comune capofila, un info point nel luogo ritenuto di maggior affluenza turistica. Gli info point amplieranno le funzioni rispetto ad un tradizionale ufficio per le informazioni turistiche: essi costituiranno una finestra di dialogo con il Web GIS, permettendo anche a chi non disponesse al momento di supporti informatici l'accesso on-line alle risorse e ai servizi del sistema culturale, promuovendo da ogni sito tutti gli altri.

Gli interventi sui Beni Culturali

Per quanto riguarda gli interventi di recupero di beni culturali, essi sono destinati al completamento in vista della riapertura al pubblico e in quest'ottica è stata riservata particolare attenzione alle azioni per l'eliminazione delle barriere architettoniche e l'adeguamento a norme igienico-sanitarie e ad altri standard per il miglioramento dell'accessibilità fisica e dei servizi di accoglienza. Lo scenario progettuale individuato, scelto tra le differenti alternative possibili sulla base di valutazioni in ordine alla sostenibilità, economicità ed efficacia dei singoli interventi e del loro insieme, partecipa alla visione di sviluppo economico ecosostenibile che la comunità locale auspica per le sue nuove generazioni.

Per il Rione Terra di Pozzuoli è stata prevista la realizzazione del Museo Civico nel settecentesco palazzo dei De Fraja Frangipane, situato nel piazzale d'ingresso del Rione Terra. Il palazzo nobiliare è già stato oggetto, nell'ambito del richiamato intervento di valorizzazione del Rione Terra, di recupero strutturale e funzionale, con scelte concertate con la competente Soprintendenza. Il progetto di allestimento del museo Civico di Pozzuoli è di conseguenza finalizzato alla fruibilità, con la realizzazione degli impianti di illuminazione e telecontrollo, agli allestimenti espositivi sia di tipo tradizionale che di tipo multimediale, attraverso schermi tattili per la consultazione di documenti e l'accesso ad una serie di contenuti informativi e interattivi di tipo storico, territoriale, sociale e culturale.

Come già accennato in precedenza, a parte la funzione propria di museo, questo contenitore svolgerà la funzione di "centrale operativa" per la divulgazione di tutti i beni culturali presenti nel territorio dell'STS, in un primo tempo per i soli Comuni di Pozzuoli, Monte di Procida e Quarto e in una fase successiva, qualora volessero aderire al progetto, anche al Comune di Bacoli e tutti gli Enti (ad es. il Parco dei Campi Flegrei) e le associazioni presenti sul territorio che, nella fase negoziale successiva alla selezione prevista dall'avviso pubblico, potranno partecipare all'implementazione della proposta progettuale attraverso la sottoscrizione di protocolli aggiuntivi.

Per Monte di Procida si è progettato il restauro del giardino e delle cisterne di raccolta delle acque meteoriche di Villa Matarese, che al suo interno ospiterà il Museo del Mare. La villa - appartenuta ad un eroe della Resistenza, storico e giurista caro ai suoi concittadini - è già stata oggetto di interventi di restauro e conserva una vasta biblioteca e parte degli arredi originali. Il ripristino delle cisterne presenti all'interno di Villa Matarese rappresenta anche una operazione di recupero della tradizione tecnologica della cultura urbana mediterranea, basata sull'uso sapiente delle risorse, abbandonata nel tempo a vantaggio di materiali e processi ugualmente efficaci ma meno sostenibili. In alcuni locali presenti nel giardino di circa 4.000 mq in cui è immersa la villa, sarà ospitato anche il "centro di documentazione territoriale" del Comune, dotato di postazioni per il trattamento e l'aggiornamento dei dati da inviare periodicamente alla "centrale operativa" sita a Pozzuoli.

Quarto partecipa alla proposta progettuale con il restauro e la valorizzazione della Fescina, in via Brindisi. La conca di Quarto, pur periferica nei Campi Flegrei, conserva tracce di insediamenti preistorici e in età greca essa

dovette avere un preciso ruolo strategico in relazione alla vicina Cuma. Le maggiori testimonianze monumentali, tuttavia, risalgono all'età romana, quando la zona, con l'apertura della Via Campana, vide accrescere la sua importanza economica, con un modello insediativo basato su di strutture abitative rurali disposte a mezza costa lungo le pendici della conca. Uno dei luoghi più suggestivi dell'area di Quarto è proprio la necropoli di via Brindisi, delimitata da una bassa recinzione realizzata in opera reticolata. La Fescina è la struttura più antica ed è coperta da una caratteristica copertura, a cuspidi piramidale all'esterno, mentre all'interno si presenta con una forma a botte. Fanno parte della necropoli tre mausolei funerari con basamento quadrangolare e vano ipogeo, un triclinio all'aperto, alcuni vani di servizio e due recinti minori. Utilizzato come deposito di attrezzi agricoli, la Fescina è stata riportata alla luce nel corso degli anni settanta e ottanta. La necropoli, mal protetta da una cancellata di ferro ormai fatiscente, si è trovata in passato assediata da rifiuti e da una fitta vegetazione spontanea, tanto che dal 1996 la Soprintendenza stabilì la chiusura del sito fino alla sua messa in sicurezza. Dopo la riapertura nell'ambito dell'attuazione del programma "*Retour nei Campi Flegrei*", a distanza di tempo, lontana dai tour turistici, la Fescina è nuovamente caduta nell'incuria. Oggi si vuole riportarla alla fruibilità dei visitatori attraverso un progetto di recupero condiviso con la Soprintendenza archeologica per il restauro delle murature maggiormente ammalorate, la creazione di una copertura sull'ipogeo e la realizzazione di una nuova recinzione. Mancando la Fescina di spazi adeguati, il "centro di documentazione territoriale" del Comune di Quarto sarà ospitato presso il municipio.

La gestione

Il programma rappresenta la possibilità di sperimentare una moderna e condivisa gestione dell'inesestimabile patrimonio storico, culturale ed ambientale del territorio con l'ausilio delle moderne tecniche di promozione e comunicazione, inoltre la divulgazione delle informazioni e delle conoscenze sull'area flegrea attraverso il sistema Web GIS avrà l'effetto di moltiplicare i vantaggi attesi.

Sul modello già sperimentato per il Grande Progetto, le funzioni tecniche in fase di attuazione saranno espletate da un Ufficio Tecnico Comune, da costituirsi tra i partner istituzionali con una convenzione stipulata sulla base dell'art. 30 del Testo Unico degli Enti Locali. L'Ufficio Tecnico Comune farà capo all'ufficio tecnico del Capofila, e sarà composto da funzionari degli enti partner. Nel protocollo sottoscritto, i partner istituzionali si sono impegnati a gestire la struttura per periodo di tempo non inferiore a cinque anni dall'ultimazione degli interventi e a garantire i livelli occupazionali dichiarati nella proposta progettuale, che saranno sostenuti, oltre che dal personale interno, da stagisti. L'eventuale cofinanziamento di privati permetterà una maggiore sostenibilità finanziaria alla gestione, consentendo sia di allargare il Progetto Pilota per la gestione coordinata dei tre monumenti oggetto della proposta ad altri beni presenti sul territorio, che a migliorare la qualità e la quantità dei servizi offerti ai fruitori della rete della conoscenza su base Web GIS. Le informazioni che il sistema centrale dovrà contenere sono molte, e l'approccio dovrà essere graduale per non creare complessità organizzative e realizzative che potrebbero determinare la caduta del progetto. Il sistema, unificando la visione frammentata del patrimonio, potrà inoltre essere impiegato per costruire una visione strategica sulla base della quale determinare gli indirizzi di programmazione in materia di patrimonio degli enti partner.

Conclusioni

La Proposta Progettuale "*SMS dal Rione Terra. Rinascita del territorio flegreo a partire dalla conoscenza dei Beni Culturali*", basato sulla messa a valore dei beni culturali e la gestione coordinata delle conoscenze sull'area flegrea, rappresenta una opportunità unica per il territorio in quanto il suo insieme coordinato di azioni potrà produrre ricadute positive per la compagine sociale e per l'economia locale sia a breve che a lungo termine.

La riapertura alla pubblica fruizione del Rione Terra e l'allestimento del Museo Civico porterà innegabili vantaggi alla città di Pozzuoli, così come la reazione del Museo del mare fornirà nuove opportunità di sviluppo a Monte di Procida. Non va infine sottovalutata la portata simbolica dell'intervento sulla Fescina a Quarto, bisognosa da anni di un intervento di restauro, potendo essere questa l'occasione per inviare l'atteso segnale ad una comunità che vive il disagio di un degrado sociale e materiale non più sostenibile.

Si prevede inoltre che l'unione dei tre Comuni intorno al polo aggregatore del Rione Terra secondo il Progetto per la messa in rete delle conoscenze, col supporto delle Soprintendenze, disseminando le buone pratiche, costituirà una leva per sostenere e portare a livelli competitivi anche le parti più svantaggiate del territorio.

Bibliografia

- Alivernini S., Brovelli M. A., Magni D. (2006), *Utilizzo di tecnologie OpenSource e FreeSoftware per l'implementazione di web GIS per la consultazione di dati archeologici: il caso della Spina Verde di Como*, in Atti del I Workshop "Open Source, Free Software e Open Format nei processi di ricerca archeologici", Grosseto, 2006.
- Amalfitano P., Camodeca G., Medri M. (1990), *I Campi Flegrei un itinerario archeologico*, Marsilio Editori, Venezia.
- Annechino R. (1960), *Storia di Pozzuoli e dell'area flegrea*, Adriano Gallina Editore, Napoli - ristampa 1996.
- Deidre McCarthy D., Stein J. (2001), *Applying GPS to Historic Preservation and Architectural Surveys*, Proceedings of the 10th Conference on Research and Resource Management in Parks and on Public Lands
- Biallo G. 2006, *Introduzione ai sistemi informativi geografici*, in, *I quaderni di MondoGIS*, MondoGIS, Roma, 2006.
- Carapacchio F. (1996), *La base informativa territoriale per il controllo e la gestione dei beni ambientali e culturali sottoposti a tutela*, MondoGIS n.4 12/1996.
- Cianciarulo D., (2007), *Archaeology and Tablet PC: The digital experiment in Grumentum site (Grumento Nova PZ – Basilicata – Italy)*, «Archaeological Computing Newsletter», LXVI, pp. 9-16.
- Escalona F. (a cura di, 2008) *Il progetto integrato Campi Flegrei*, Napoli, Electa,
- Forte M. 2002, *I Sistemi Informativi Geografici in archeologia*, MondoGIS, Roma.
- Ferrara C. (2007), *La comunicazioni dei beni culturali. Il progetto di identità visiva dei musei, siti archeologici, luoghi della cultura*, Lupetti, Milano
- Giamminelli R. (2010), *Pozzuoli Rione Terra 1970 2 marzo. Usi e costumi degli ultimi abitanti*, Iniziative Editoriali, Napoli
- Giannetti D., Salvemini M. (2001), *Il GIS turistico. Le applicazioni GIS per il turismo culturale*, MondoGIS n.26, 6/2001.
- Lake M., Connolly J. (2006), *Geographical Information Systems in Archaeology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Losito G., Maiellaro N. (2003), *WEBGIS per i Beni Culturali: problemi e primi risultati nell'applicazione alla Valle dell'Ofanto*, Atti della 7a Conferenza nazionale ASITA 2003. Verona, 28-31 ottobre 2003.
- Monti A. 2006, *Che cos'è un GIS archeologico? Riflessioni a margine di alcune esperienze sul campo*, Storicamente, 2, 2006.
- Rutigliano S. (1999), *Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico*, MondoGIS n.14, 2/1999
- Wessel D., Mayr E. (2007), *Potentials and Challenges of Mobile Media in Museums*, International Journal of Interactive Mobile Technologies, Vol 1, No 1



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Il patrimonio di Roma, tra svendita e riappropriazione

Viola Mordenti

Università degli Studi Roma Tre
Phd in Politiche territoriali e progetto locale
Email: viola.mordenti@gmail.com

Abstract

Le politiche urbane che hanno gestito il patrimonio immobiliare comunale di Roma sembrano aver confuso la valorizzazione con la svendita, la tutela con l'incuria, il governo con la delega. Se così non fosse, non si riuscirebbe a giustificare la scelta della dismissione, i cui esiti finanziari sono spesso di scarso valore, a fronte della definitiva perdita della proprietà pubblica. Di contro, questo stesso patrimonio viene considerato una grande opportunità tra chi agita, disegna e costruisce dal basso il campo dei "beni comuni": riappropriazioni e occupazioni culturali, sociali e abitative di spazi abbandonati si legittimano proprio attraverso la restituzione degli stessi spazi alla città e all'uso collettivo. Il tentativo del presente contributo è quello di indagare dunque quali sono a Roma i casi in cui questa contesa si esprime, contrapponendo in maniera esplicita le due opposte tendenze. Si intende verificare infine, almeno parzialmente, quali esperienze alternative alla dismissione la città abbia saputo accumulare in questi anni sia in termini di pratiche, che in termini di elaborazioni teoriche.

Parole chiave

Patrimonio pubblico, beni comuni, dismissione.

Una premessa, tra finanziarizzazione e austerità

La crisi sistemica entro cui l'Europa è immersa dal punto di vista economico e finanziario ha irrigidito e stretto i le maglie della spesa pubblica, per ridurla. Quello che in questi mesi ha caratterizzato le cronache internazionali e nazionali riguarda esattamente la rincorsa ad un modello teorico di 'buon governo' ispirato all'austerità e alla contrazione della partecipazione pubblica alla spesa. Tale tendenza, governata dalle alleanze finanziarie, sembra essere indifferente ai contesti territoriali differenti e variegati dell'universo politico europeo. Riguarda piuttosto la necessità di rendere omogenea una soluzione economica, proposta con enorme ritardo e con inaudito rigore, capace di reagire al collasso finanziario che ha caratterizzato il mercato statunitense nella crisi del 2008. Le condizioni particolari dei singoli Paesi membri, le loro scelte di politica economica e interna, sono esposte al giudizio comportamentale di entità non rappresentative, ma assai influenti, come la Banca Centrale Europea (BCE). Il suo condizionamento è vincolante alla partecipazione, o meno, al blocco finanziario riemerso paradossalmente solo dopo ingenti iniezioni di liquidità pubblica. La mancanza di autonomia da parte degli Stati Membri, estromessi di fatto dall'economia e dipendenti da una finanza che è disinvestimento nel capitale fisico (Marazzi, 2009), sta determinando effetti gravosi sia sul piano sociale che politico. Portogallo, Italia, Grecia e Spagna (anche chiamati PIGS, un acronimo alquanto allusivo) e perfino la corposa e resistente Francia assistono a continue manifestazioni di insofferenza da parte della popolazione esausta. Nel frattempo, lo stato sociale risulta insufficiente e impastoiato dal debito sovrano, se non assente o in qualche caso perfino responsabile della crisi economica e della disoccupazione in atto.

Ciò che sembra essere entrato definitivamente in crisi è il rapporto di mutualismo tra il modello sociale e il modello economico di un territorio, come se fossero definitivamente saltate le connessioni logiche che tenevano stretto l'uno all'altro. I dati OCSE del marzo 2012 indicano che almeno undici milioni di giovani compresi tra i 18 e i 24 anni sono disoccupati. La risposta a tale situazione è l'ulteriore deregolamentazione del lavoro e la riduzione dello stato sociale, del *welfare* e della spesa pubblica (Raparelli, 2012). A proposito, la lettera Trichet-Draghi indirizzata al governo italiano, costituisce una perfetta sintesi delle soluzioni in atto dal punto di vista programmatico e politico.

Tale premessa è utile se si considera necessaria la comprensione del contesto in cui alcune politiche urbane vengono strutturate e sostenute. Esse sono il precipitato di convinzioni che risiedono altrove, almeno nello spazio europeo come si è visto, in grado di determinare effetti concreti nei contesti urbani in cui impattano. Sembra importante insomma riportare ad una scala maggiore, più alta di quella della città e in particolare di quella di Roma, il problema del rapporto tra contesto sociale e decisione politica, tra problema territoriale e intervento amministrativo, tra analisi e progetto, almeno alla scala di quella che Secchi (2013) definisce la ‘nuova questione urbana’. Dal momento in cui queste connessioni sono interrotte, perfino dal punto di vista logico appunto, sembra opportuno indagare, almeno parzialmente, quali soluzioni siano state messe in campo, a livello di politiche e di strumenti, per intervenire all’interno di questo contesto così alterato e falsato o, se non altro, condizionato da fattori che non riguardano più solo il benessere sociale della popolazione e il suo interesse.

Nel caso specifico della città di Roma, sembra essersi affermato un dato inconfutabile, quasi quanto la determinazione di chi lotta disperatamente per l’accesso all’abitare, ovvero la rassegnazione da parte istituzionale di poter intervenire con risoluzione al problema abitativo. L’attualità della cronaca di questi tempi – lunghi – di crisi, ci restituisce un quadro in cui a fronte di moltissimi immobili nuovi, invenduti e sfitti, centinaia di persone hanno occupato stabili vuoti, di diversa natura e con diverse destinazioni d’uso. Il 6 dicembre 2013 e poi ancora il 6 aprile scorso i diversi movimenti di lotta per la casa presenti nella città (Movimenti per il Diritto all’Abitare, Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa, Blocchi Precari Metropolitan, Action e Comitato Obiettivo Casa) hanno attuato due distinte ondate di occupazioni a scopo abitativo in città insieme ad un migliaio di nuclei familiari senza casa (Figura 1). Indagare i motivi alle spalle di questa pratica, capace di fornire un tetto ad un numero assai importante di cittadini e migranti, e riconoscere nella stessa una indicazione di metodo rispetto all’insostenibilità di un patrimonio immobiliare sterminato e in disuso, è la premessa necessaria alla discussione della questione patrimoniale di Roma.



Figura 1. Uno degli stabili restituiti all’abitare delle famiglie romane in viale delle Province, occupato il 6 dicembre 2013.

Patrimonio e città

Facendo un passo indietro, dal punto di vista delle politiche attuate dal Comune di Roma sul proprio patrimonio e sulla partecipazione a programmi capaci di incentivare l’abitare nella città, ci accorgeremo della debolezza di tale istituzione dal punto di vista del protagonismo delle decisioni e delle azioni che non vadano nella direzione di vendere il patrimonio stesso. Se consideriamo, ad esempio, il patrimonio immobiliare comunale, questo è da tempo in via di dismissione: secondo quanto stabilito dalla delibera n. 237/2007¹, attraverso Risorse per Roma SpA (Società pubblica incaricata delle operazioni di vendita), Roma ha aderito al piano di alienazione dei propri alloggi per una percentuale complessiva superiore al 50% del patrimonio posseduto. Nella premessa alla delibera

¹ Fonte: <http://www.comune.roma.it/servizi/DeliberazioniAttiWeb/filtroDati.do>

di Consiglio Comunale si legge come tale decisione «rappresenta una tra le iniziative destinate a rilanciare l'intervento pubblico nel settore della casa, per risolvere e contenere il fenomeno dell'emergenza abitativa» (Consiglio Comunale, deliberazione n.237/2007: 2). Si dà per scontato dunque, con una forzatura forse eccessiva, che la vendita degli alloggi di edilizia economica e popolare agli inquilini possa contribuire alla soluzione del problema di chi non ha nemmeno soddisfatto il bisogno abitativo primario. In effetti, si sottintende il fatto che si utilizzerà la liquidità ottenuta dalla vendita del patrimonio pubblico per realizzare altri interventi che però non vengono specificati nella delibera, né si indica il vincolo dell'utilizzo di tale liquidità per questo scopo. La crisi in atto evidenzia sempre più la distanza tra azione pubblica (vendita) e condizione sociale (ad esempio, la possibilità di acquistare da parte dell'acquirente). A livello nazionale già nel 2010 all'interno dell'«Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare» a cura della VII Commissione della Camera dei deputati² emerge un punto di vista che mette in discussione la coincidenza tra vendita del patrimonio immobiliare pubblico ed effetti positivi sul piano dell'emergenza abitativa: «Si è, inoltre, da più parti segnalato che proprio la particolare struttura del mercato immobiliare italiano, che corrisponde a elementi di fondo del carattere e delle aspirazioni degli italiani, deve indurre a tenere in debito conto le esigenze sociali – e dunque le questioni –, (...), degli strumenti per dare stabilità ed equilibrio al percorso di alienazione di una quota del patrimonio di ERP, sia pure nella consapevolezza che le condizioni, in primo luogo, di capacità di reddito e di risparmio delle famiglie degli inquilini di alloggi di ERP non sono oggi quelle della prima metà degli anni '90» (Camera dei Deputati, 2010: 30).

Il rischio risiede, dunque, nello spostare nuove fasce di popolazione che non possono avere accesso alla proprietà fuori dallo spazio protetto degli alloggi pubblici, nello spazio del bisogno abitativo e del mercato privato degli affitti, incrementando da una parte il problema che si tenta di risolvere dall'altra (Figura 2). Anche il mercato di locazione romano è assai sofferente e riflette la condizione di emergenza abitativa della città. Dopo l'apertura degli steccati dell'«equo canone», attraverso la cancellazione della legge 392 del 1978 che imponeva una moderazione degli affitti, si è assistito ad un'impennata degli affitti sul mercato privato (Baioni, 2009: 63). Da un'inchiesta del quotidiano *La Repubblica* emerge il primato nazionale di Roma per quanto riguarda le richieste di esecuzione di sfratto per morosità e per finita locazione, circa 8 mila all'anno, di cui 2500 circa esecutive (Schwarz, 2012). Non è un caso infatti che, sempre nello stesso documento redatto dalla Commissione della Camera, si suggerisca, come intervento prioritario e strategico, di insistere sulla riproduzione del patrimonio pubblico e di permettere ai Comuni, col dovuto sostegno, di acquisire il vasto patrimonio invenduto, anche privato: «Enucleata con riferimento alle iniziative a sostegno all'edilizia sociale, ma con evidenti e positivi effetti anticiclici, ha riscontrato un amplissimo consenso la proposta diretta a consentire ai comuni di acquisire una parte del patrimonio immobiliare invenduto, generatosi per effetto della crisi economica internazionale in atto, da rimettere sul mercato delle locazioni, principalmente sotto forma di assegnazione di alloggi di edilizia sociale» (Camera dei Deputati, 2010: 34).

La soluzione proposta però, oltre a contenere le problematiche sopra accennate, apre un nuovo campo ancora da esplorare, già in atto. In questo contesto, l'attore pubblico si traduce nel primo acquirente di porzioni di città fantasma, che non ha né pianificato, né progettato.

Da una parte dismette il proprio patrimonio per scaricare sulle famiglie la manutenzione dello stesso (nonché il rischio di un eventuale indebitamento per via del mutuo) e per ottenere la liquidità necessaria per comprare nuovi immobili. Dall'altra 'investe' nello *stock* edilizio esistente acquisendo dai costruttori, protagonisti di un'enorme produzione edilizia degli ultimi anni (Berdini, 2008), quella quota di patrimonio che, invenduta, non riesce più ad alimentare il perfetto meccanismo di riproduzione della rendita a vantaggio di pochi e a scapito dell'integrità territoriale, ambientale e sociale della città (Benini, De Nardis, 2013: 82).

In questo senso le retoriche messe in campo dall'attore pubblico comunale, nella direzione di venire incontro alla problematica abitativa, si assottigliano, lasciando trasparire molte altre motivazioni utili alla comprensione del fenomeno della dismissione del patrimonio pubblico. In altre occasioni infatti, l'intervento pubblico in ambito comunale ha saputo distinguersi per ben altri fattori: negli anni Settanta, ad esempio, la giunta Petroselli si è distinta nella memoria storica della città per aver riconsegnato alla dignità dell'abitare i brani urbani coinvolti dall'abusivismo e dalla crescita spontanea, attraverso l'individuazione e la perimentrazione delle zone cosiddette 'O'. Allora, la mano pubblica servì per ristabilire le gerarchie: infrastrutture primarie e secondarie, servizi, autobus, illuminazione pubblica furono il baluardo della generosità collettiva, capace di accogliere e tradurre in cittadinanza quella popolazione che aveva costruito per necessità, fuori dal piano (Erbani, 2013: 44).

Un esempio di sovranità che sembra essere svanito nell'intervento pubblico e nelle politiche urbane attuali. Mattei (2013) esemplifica come anche il rapporto di forza tra gli attori coinvolti in questi processi si sia definitivamente modificato: «Le conquiste dei decenni precedenti, anche a causa dei limiti nella capacità pubblica di implementarle senza sprechi e in modo imparziale, sono state in gran parte travolte e il diritto di proprietà (ritrasformato in una retorica di libertà) ha potuto risorgere ed essere 'ri-naturalizzato' (...), senza tener conto della differenza abissale che intercorre fra l'individuo proprietario (...) e la corporation proprietaria, dotata di una forza economica e politica oggi ben più potente di quella di uno Stato, sempre meno proprietario e quindi

² Camera dei Deputati (2010), VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici), *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare*.

sempre meno sovrano (...)). Tale prospettiva ha il merito di ricollocare l'agire delle politiche su patrimonio, all'interno del territorio romano, su un livello almeno di subalternità rispetto alle linee di programmazione politica generale, di respiro più ampio, che sembrano piuttosto appartenere al capitale immobiliare privato.



Figura 2. I manifesti comparsi a via dei Corsi per protestare contro la vendita del patrimonio ATER a prezzo di mercato. Le case in questione sono quelle 'regalate' al quartiere di San Lorenzo dagli americani per sanare le devastazioni dovute ai bombardamenti del 19 luglio del 1943.

Demolire la città pubblica

Come spiegare altrimenti il caso di Tor Bella Monaca? Si tratta di un enorme piano di edilizia economica e popolare realizzato nei primi anni Ottanta sulla via Casilina, fuori dal grande raccordo anulare. Il patrimonio edilizio e, soprattutto, fondiario di Tor Bella Monaca, per quanto poco mantenuto e bisognoso di essere trasformato e riqualificato, rappresenta un vasto bene pubblico per la città di Roma, una vasta area in cui negli anni si sono accumulate molte esperienze partecipative e di attivazione della cittadinanza, come rimedio all'isolamento fisico e politico che si è trovato a fronteggiare il quartiere negli anni. La giunta Alemanno appena trascorsa ha puntato molte energie sulla riqualificazione dell'intero comparto urbano ed edilizio attraverso la sua demolizione e ricostruzione. Il 'programma di riqualificazione urbana e sociale' messo in campo si è arricchito anche del *masterplan* dell'architetto Leon Krier che ha lavorato sulla progettazione di questa parte di città per renderla più a misura d'uomo, con la sostituzione delle attuali torri con palazzine di pochi piani, per richiamare, anche esplicitamente, la prossimità urbana tipica del quartiere storico, come Garbatella. Peccato che tra i due casi ci sia un salto di scala davvero importante. Il progetto prevede l'ampliamento delle aree edificate da 77,7 ettari a 96,7 ettari, con un incremento previsto della popolazione, già in forze di circa 28 mila abitanti, di altri 16 mila abitanti per un totale di 44 mila abitanti³. Nella descrizione del progetto di riqualificazione si nominano le aree investite dal nuovo tessuto edilizio come: «piccole aree libere esterne al quartiere» (Roma Capitale, 2010). Sono le aree di proprietà Vaselli che costituiscono gli ettari mancanti insieme a quelle quantità di suolo derivato dalle aree a standard, mai realizzati; in cambio, il costruttore parteciperebbe alla costruzione del nuovo quartiere, con la disponibilità di un patrimonio immobiliare da vendere. Ciò che sembra un'abile contrattazione tra interesse pubblico e privato, capace di restituire alla città il rinnovamento del patrimonio pubblico senza rischio di sfratto per gli abitanti⁴, nasconde il fatto che per la prima volta il patrimonio che viene definitivamente consegnato in mano privata è il suolo pubblico, attraverso una grande operazione di dismissione. Se venisse realizzata questa ipotesi, a fronte dello stesso numero di case popolari già presenti nel piano di zona e senza alcuna previsione di nuove infrastrutture necessarie a sostenere il carico urbanistico aggravato, Roma Capitale si troverebbe nelle condizioni di aver sostituito di certo un patrimonio vetusto, in cambio però della perdita definitiva del suolo

³ Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/programma-tor-bella-monaca.html>

⁴ Fonte: http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Mun_viii_2010_12_17_patto_alemanno_tbm.pdf

pubblico sia dal punto di vista della proprietà, che dal punto di vista del suo consumo. Il progetto inoltre, sovrapposto alle preesistenze, invade con i suoi perimetri anche quegli spazi che oggi costituiscono riferimenti aggregativi per il quartiere sia per le funzioni che contengono, da delocalizzare altrove, che per le qualità ambientali (per esempio, la pineta, i campi sportivi comunali). Al di là della soluzione prevista, compare un profondo disprezzo per la città che esiste e i suoi abitanti. L'impossibilità da parte pubblica di poter avviare un processo selettivo, cauto, capace di attuare una metodologia in grado di scegliere la migliore delle soluzioni tra recupero, sostituzione e trasformazione dello spazio esistente, sembra parlare di una rimozione, di un desiderio di annullare il protagonismo, storico e contestuale, dell'intervento e dell'indirizzo pubblico nell'agire urbano. Quella che sembra saltata, e che meriterebbe di essere considerata maggiormente, così come spiegano bene gli architetti Marchini e Sotgia (2013), è «irreversibilmente e per sempre, l'opera di mediazione tra interesse pubblico e interesse privato, la base su cui si regge la disciplina urbanistica». Quello che i movimenti di lotta per la casa hanno occupato in queste due importanti giornate è parte di una città prevista ma non pianificata, che non è stata voluta nella sua interezza nemmeno sulla carta, ma che si è nel frattempo costruita, anche rapidamente e con risolutezza. Il loro occupare sembra restituire senso, almeno parzialmente ad un «quartiere che non c'è» (Marchini, Sotgia, 2013) perché le famiglie «sono entrate *dentro* una casa, ma *fuori* dalla possibilità di essere individuati e riconosciuti come abitanti di un luogo. Non esiste nessun toponimo in grado di nominarli e tenerli assieme, né analoghe sono le tipologie edilizie che li accolgono. L'unica forma di riconoscimento è proprio varcare quelle soglie. Aver dimostrato di cosa è fatta Roma (...). È in questa assenza di idee e di politiche urbane capaci di coniugare la questione abitativa con le politiche per l'inclusione sociale, con la politica del territorio e con il riassetto della finanza locale (Baioni, 2009), che si matura la vendita del patrimonio pubblico, come se fosse il segnale di arresa della volontà pubblica, la bandiera bianca.

Bibliografia

- Baioni M. (2009), "Realtà e prospettive per il problema casa", in Salzano E., Mancini O., Chiloiro S. (a cura di), *Città e lavoro. La città come diritto e bene comune*, Ediesse, Roma, pp. 63 - 72.
- Benini R., De Nardis P. (2013), *Capitale senza capitale. Roma e il declino dell'Italia*, Donzelli, Roma.
- Berdini P. (2008), *La città è in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli, Roma.
- Erbani F. (2013), *Roma. Il tramonto della città pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- Mattei U. (2010), *La legge del più forte*, Manifestolibri, Roma.
- Marchini R., Sotgia A. (2013), "Il quartiere che non c'è. Cartografia delle occupazioni a Roma", in *Alfabeta2*, n. 28, p. 28.
- Marazzi C. (2009), *Finanza bruciata*, Casagrande, Bellinzona.
- Raparelli F. (2012), *Rivolta o barbarie*, Salani, Milano.
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Sitografia

- Camera dei Deputati (2010), VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici), *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare*, Roma:
http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/08/indag/immobiliare/2010/0729/INTERO.pdf
- Inchiesta di Bongioanni M., Schawrz, G. "Italia sotto sfratto", *A Roma dieci sfratti al giorno e gli alloggi popolari sono bloccati* di Schawrz, G. disponibile sul sito de *La Repubblica*, Inchieste:
http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2012/10/19/news/gli_sfratti_a_roma-44876253/
- Patto tra il Sindaco di Roma Capitale e gli abitanti di Tor Bella Monaca, Roma, 16 febbraio 2011:
http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Mun_viii_2010_12_17_patto_alemanno_tbm.pdf
- Programma di riqualificazione urbana Tor Bella Monaca:
<http://www.urbanistica.comune.roma.it/programma-tor-bella-monaca.html>
- Roma Capitale, Dipartimento III, Delibera di Consiglio Comunale n. 237 del 26/11/2007, *Piano di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, Roma:
<http://www.comune.roma.it/servizi/DeliberazioniAttiWeb/filtroDati.do>



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Applicazioni geo-informatiche per la tutela, gestione e valorizzazione del Patrimonio Archeologico e della Storia nel Paesaggio

Federico Nurra*

Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica (DADU)
Email: fnurra@uniss.it
Tel: (+39) 329.6691516

Enrico Petruzzi*

Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica (DADU)
Email: epetruzzi@uniss.it
Tel: (+39) 349.4735323

*«La Carta Archeologica è il naturale presupposto di ogni ricerca topografica ma non è il fine delle ricerche»
(Mansuelli, 1957: 299)*

Abstract

In un contesto pluristratificato e interessato da complessi processi di trasformazione, è stato realizzato il progetto «Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Porto Torres (SITAPT)», uno strumento funzionale alla gestione delle differenti tipologie di dati archeologici. Il progetto «Geo-Informatica per l'individuazione dei Paesaggi 'Storici' – L'asta del Rio Mannu di Porto Torres» ha permesso invece di mettere in evidenza le relazioni e le interazioni fra le diverse componenti che concorrono alla definizione della 'storicità' di un paesaggio, attraverso un SIT dedicato. I due progetti presentano caratteri e metodologie affini legati alla conoscenza, alla tutela, alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio archeologico. I risultati e i dati ottenuti sono attualmente oggetto di elaborazione, al fine di confluire nel «Sistema Informativo Territoriale Archeologico Nazionale (SITAN)», per il quale è in atto il progetto «Creazione e attivazione del 'polo' sardo della rete informatica nazionale per la costruzione collettiva del webGIS del patrimonio archeologico italiano» e per il quale si prevede uno sviluppo su scala nazionale.

Parole chiave

Topografia Antica, Archeologia Urbana, SITAN.

1 | Introduzione

L'Ufficio per la Carta Archeologica d'Italia fu istituito, con Regio Decreto, nel 1889 (Azzena, 2001: 15; Azzena, 2011b: 30). La salvaguardia del patrimonio archeologico fu certamente il motore propulsore dell'iniziativa, in un momento storico in cui l'euforia edilizia e una poco lungimirante prospettiva di progresso (nella nuova capitale e non solo) mettevano a repentaglio la conservazione delle testimonianze del passato (Azzena, 2011b: 30-31).

Parlare oggi di «Carta Archeologica d'Italia» o di un 'catasto' delle presenze archeologiche, a distanza di quasi centocinquanta anni (Azzena: 2011: 29), può apparire desueto e fuori tempo massimo; ma come già denunciava Antonio Cederna (Guermandi, Cicala: 2007: 304) e come recentemente ricorda Salvatore Settis, il 'patrimonio' è ancora oggi insidiato «dal cinismo» e «dall'indifferenza» (Settis, 2010: 282; Antrop, 2005: 21-23).

Riteniamo che in un momento di crisi economica, sociale e culturale su scala globale, in cui il principio di cassa e il profitto del singolo prevalgono sulla *publica utilitas*, si debba offrire una lettura del tema proposto in funzione del riconoscimento del patrimonio pubblico (artt. 822 e 826 del c.c. e artt. 10 e 91 del D.Lgs. 42/04 e

s.mm.) non quale risorsa meramente economica e pecuniaria, ma come risorsa culturale e sociale troppo spesso ignorata (volutamente o meno). Si propone l'opportunità di una riflessione al fine di evitare il depauperamento del senso culturale del territorio e dell'*urbs*, di cui si faranno carico, inevitabilmente, le generazioni future. L'accezione stessa di 'bene' o 'patrimonio'¹ culturale (per la quale, in questo senso, suonerebbe meglio la definizione di 'eredità'), inquadra un approccio di stampo economico-produttivo al tema della conservazione e della 'valorizzazione' (altro termine mutuato dalla disciplina economica) e rischia di compromettere anche una progettazione lungimirante del territorio e delle sue componenti. Per questo motivo riteniamo fondamentale che il dibattito archeologico sia inserito, di diritto, nella riflessione avviata negli ultimi anni in materia urbanistica e paesaggistica, in un tentativo di superamento degli alti muri confinati eretti a difesa delle competenze disciplinari che concorrono allo studio organico della pianificazione territoriale.

2 | Applicazioni geoinformatiche per il riconoscimento della Storia nel Paesaggio

Nel dialogo fra le discipline storiche (topografia antica e archeologia del paesaggio *in primis*) e quelle che tradizionalmente concorrono alla pianificazione territoriale e urbanistica, troppo spesso si sono eretti muri disciplinari, sempre più alti e invalicabili (Azzena, 2004: 186; Ricci, 2006: 77-85), costellati di *offendicula* fatti di parole e locuzioni incomprensibili e linguaggi sempre meno intellegibili ai più (Azzena, 2004: 194-195. Carofiglio, 2010: 131).

Il progetto presentato in questa sede (Geo-informatica per l'individuazione dei Paesaggi 'Storici'². L'asta del *Riu Mannu* di Porto Torres³) (Figura 1) nasce dall'esigenza, riscontrata in anni di lavoro e ricerca interdisciplinare sul campo (Azzena, 2009: 171-174; più recentemente Azzena, Bua, Busonera, Cossu, Garau, Meloni, Nurra 2012: 73-74), di tornare a forme linguistiche 'piane' nel linguaggio parlato, in quello scritto, ma anche (e soprattutto) in quello cartografico – ancor più se tematico. Occorre, a nostro avviso, definire un linguaggio 'di base' (un c.d. Massimo Comune Divisore⁴) che consenta a un'utenza diversificata (di specialisti e non) di capire, senza possibilità di fraintendimento (più o meno volontario) il messaggio che si vuol trasmettere. Se vogliamo raccontare la Storia dei luoghi e per i luoghi (Azzena, 2011a: 199-203), e con essa tutte le storie che ne derivano e discendono, al fine di immaginare e progettare un futuro possibile per il territorio, dobbiamo trovare le parole e i segni per dirlo/comunicarlo⁵.

Partendo dalla carta archeologica⁶, quale presupposto indispensabile ai fini del riconoscimento 'oggettuale' delle tracce dell'antropizzazione e della territorializzazione⁷, si è ritenuto che la sintesi processuale, in un'ottica progettuale, non potesse che nascere dall'incontro e dal dialogo fra archeologo e urbanista⁸. Fra chi, cioè, volge lo sguardo al passato e chi lo proietta verso il futuro della città e del territorio.

L'esperienza maturata sul campo in anni di ricerche e applicazioni pratiche dei metodi di lettura tradizionale della storia nel territorio ha portato alla conclusione della effettiva necessità di un 'catasto archeologico'⁹ a fronte di una miriade di carte interpretative, predittive, ricostruttive.

Evidentemente non è possibile giungere a una qualsivoglia forma di predittività o di modellazione, se non passando per un'attenta organizzazione delle conoscenze.

Il proliferare, nell'ultimo trentennio, di sistemi più o meno autarchici di catalogazione e posizionamento delle presenze archeologiche (GIS e non) ha determinato l'esistenza di una Babele topografico-archeologica quasi impossibile da decifrare, anche fra gli addetti ai lavori (Azzena, 2004:191-195).

Si è posta quindi la necessità di non lasciare la 'Carta Archeologica' (Castagnoli, 1993: 1041-1052; Azzena, 2001: 149-152) a 'fluttuare' nel *mare magnum* delle coordinate (cartacee o digitali che siano) ma di riconoscere la sua dignità, uniformando le pratiche di redazione e inserendola di diritto all'interno delle pratiche della pianificazione: dai PRG ai PUC ai Piani Particolareggiati (Nurra, 2011: 34-36).

* La redazione dei paragrafi § 1 e 2 è di Federico Nurra, la redazione dei paragrafi § 3 e 4 è di Enrico Petruzzi.

¹ Choay, 1994: 83-115

² Sul riconoscimento e analisi dei paesaggi c.d. storici cfr Carpentieri, 2004; Cicala, Guermandi, 2005; Di Bene, Scazzosi, 2006; Guermandi, 2006; Poli, 2006.

³ Svolto nell'ambito del bando 'Borse Giovani Ricercatori' della Regione Autonoma della Sardegna, cofinanziato con fondi a valere sul PO Sardegna FSE 2007-2013 - L.R. 7/2007 Promozione della Ricerca Scientifica e dell'Innovazione Tecnologica in Sardegna.

⁴ Così in Azzena, 2004: 187.

⁵ Nurra, 2011: 36-41; Castelnuovi, 1998: 1-22.

⁶ Per una storia della carta archeologica cfr Castagnoli, 1992: 5-81; Azzena, 2001: 149-152.

⁷ Raffestin, 1984: 69-82; cfr Guzzo, 2002: 21-32.

⁸ Ricci, 2006: 127-134; Azzena et al., 2012: 76-78.

⁹ Azzena, 2011b: 35.

Attraverso questo passaggio si rende possibile la definizione delle linee di progettazione del 'Paesaggio Urbano' (volutamente aggettivato, per quanto propendiamo più specificatamente verso una visione del Paesaggio comprensiva di quei caratteri che ossessivamente aggettivano questo abusato sostantivo¹⁰) anche e soprattutto attraverso il (e in funzione del) riconoscimento delle permanenze, dei riusi e delle monumentalità (anche quelle isolate, protette e vincolate quali monadi, nel tentativo di reinserirle nel tessuto urbano, offrendo a queste una nuova chance nel corso della storia della città)¹¹.

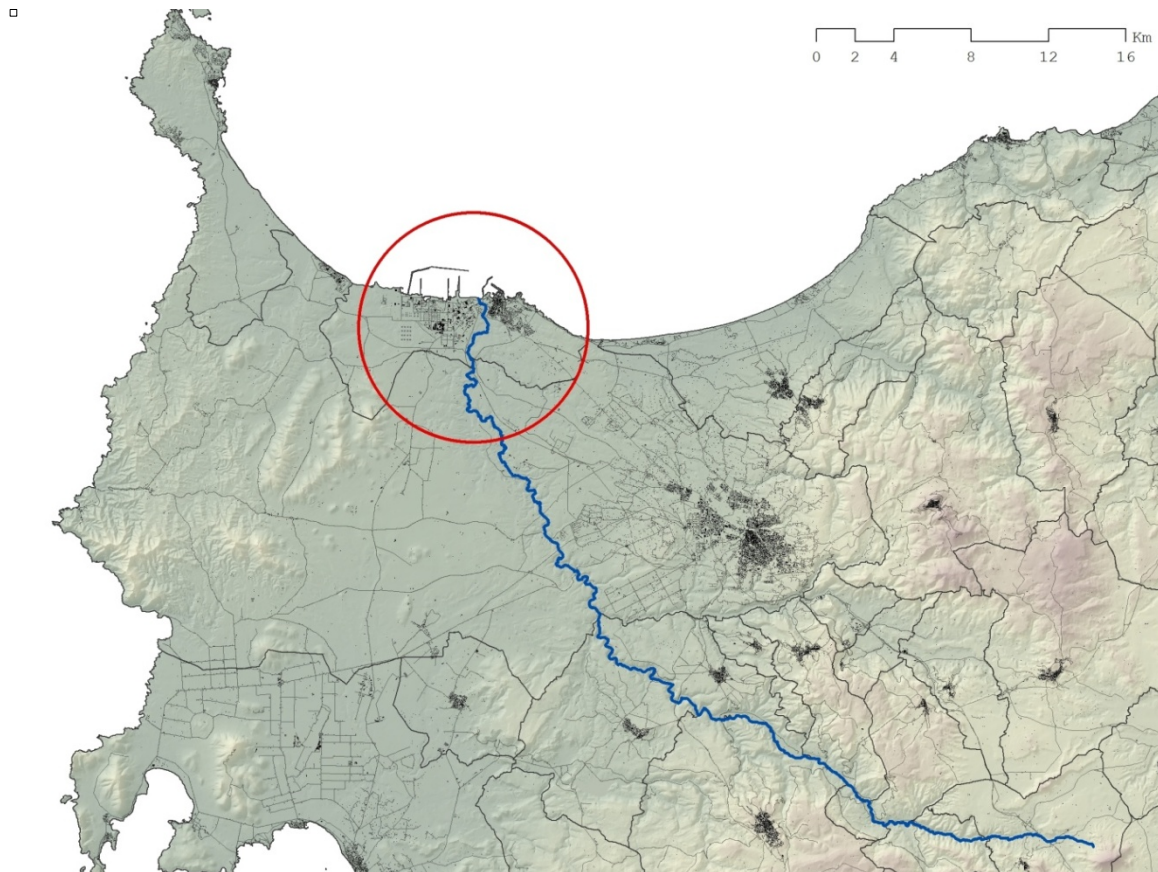


Figura 1. L'asta del Riu Mannu. In evidenza l'area urbana e industriale di Porto Torres, alla foce del fiume.

Nel caso specifico, a seguito del riconoscimento puntuale delle 'evidenze' (siti archeologici, elementi architettonici, fossili toponomastici, archeologie industriali, emergenze ambientali, aree territoriali omogenee), individuate puntualmente e rilevate sul territorio, si è tentato di realizzare un apparato cartografico automatizzato in funzione della semplice resa grafica di medie pesate di valori numerici, studiati sulla base di parametri oggettivi (distanza dalla viabilità principale, estensione, altezza degli elevati, ecc¹²). Il risultato ottenuto dalla modellazione automatizzata non è stato ritenuto graficamente soddisfacente e si è passati, pertanto, a una sintesi grafica resa attraverso l'utilizzo di una *palette* cromatica minima che permettesse la restituzione, dal punto di vista grafico, del grado di omologazione o di permanenza storica (materiale e immateriale) presente nel paesaggio¹³ (Figura 2). Si è generato quindi un tematismo¹⁴, basato su variazioni cromatiche, definendo cinque distinti livelli di interpretazione: le evidenze storiche strutturate e inserite in un contesto paesaggistico ancora in divenire e pertanto interessato da molteplici fasi di antropizzazione (iconemi¹⁴ quali il parco archeologico della collina del Faro di Porto Torres, i *canyon* calcarei del *Riu Mannu*) sono state restituite in rosso. All'estremo opposto, le aree di omologazione totale¹⁵ (quali le recenti installazioni artigianali dell'area di *Truncu Reale*, l'area portuale industriale di Porto Torres o i ponti stradali e ferroviari in cemento armato che tagliano le valli fluviali,

¹⁰ Caravaggi, 2002: 12.

¹¹ Fazio, 2005: 49-78; Antrop, 2005: 21-34; Ricci, 2006: 58-67; Benevolo, 2006: 213-231.

¹² Per approfondire v. Nurra, 2011: 36-41.

¹³ Così in Azzena et al., 2012: 96-98.

¹⁴ Turri, 2006: 170-175.

¹⁵ Settis, 2010: 3-43.

tipici della seconda metà del XX secolo) sono state invece caratterizzate in giallo. Tra i due estremi si sono evidenziati due diversi gradi di 'cronodiversità'¹⁶ (forte o debole, azzurro e verde – 'forte' come ad esempio nel caso della corona olivetata delle città regie del nord-ovest della Sardegna, Sassari e Alghero; 'debole' laddove persistono i segni dell'agricoltura intensiva che ha caratterizzato la prima metà del XX secolo e dove il successivo abbandono ha generato vasti spazi di campagna incolta e segnata dalle tracce del precedente utilizzo o nel caso delle bonifiche della Nurra), valutata sulla permanenza (e conseguente percezione) maggiore o minore di lacerti di cronosistemi¹⁷ strutturanti la composizione attuale del territorio¹⁸. Col colore viola si è scelto invece di evidenziare gli elementi connettivi quali le aste fluviali, la viabilità storica o i coremi a forte valenza iconematica (Turri, 2006: 169-175; Azzena et al., 2012: 98) quali la linea di costa e i rilievi vulcanici caratterizzanti la regione delle sorgenti del Rio.



Figura 2. Esempificazione dell'apparato cartografico. Area urbana e industriale di Porto Torres.

Un reale avanzamento di questo filone di ricerca non può che riguardare tentativi che mirino alla omogeneizzazione dell'enorme mole di dati archeologici e territoriali oggi disponibili. Un forte ausilio in questa direzione è offerto oggi dagli sviluppi della rete, dei *webGIS*, dell'implementazione delocalizzata, della condivisione dei dati in funzione della tutela. Una conoscenza diffusa ed omogenea, estesa all'intero territorio nazionale, ancorché ridotta al solo apparato informativo basilare associato ad una precisa localizzazione geografica è, in questo senso, una base indubbiamente solida. Per fare riferimento al più recente – e più dibattuto – snodo operativo legato alla tutela, non si può fare a meno di osservare che, anche in funzione delle pratiche della c.d. Archeologia Preventiva¹⁹, il poter disporre di un *plafond* conoscitivo sul quale basare i necessari approfondimenti a scala di dettaglio, sia certamente un punto di partenza importante.

3 | Archeologia urbana e strumenti per la pianificazione a Porto Torres (SS)

Le città pluristratificate rappresentano, per frequenza, incisività e varietà di interventi, per molteplicità di interessi convergenti e l'interazione di differenti soggetti, per la complessità insita nella struttura urbana stessa, uno degli ambiti di più stridente contraddizione tra la modificazione dell'esistente ed il rispetto delle preesistenze²⁰ (Figura 3).

¹⁶ Per la definizione del neologismo: Azzena, 2011a: 213-217.

¹⁷ Cfr. Azzena, 2009: 17.

¹⁸ Castelnovi, 1998.

¹⁹ D.Lgs. 12 Aprile 2006, n. 163 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*. Per un approfondimento: Malnati, 2005; Cfr. Campeol, 2007: 273-292.

²⁰ Sul tema, in generale, cfr. Fazzio, 2005; Ricci, 2006.



Figura 3. Porto Torres. Via delle Terme. Complesso strutturale di età romana individuato nelle indagini preventive alla realizzazione di un edificio. In alto a sinistra un quartiere residenziale, a destra il parco archeologico.

Il contesto urbano di Porto Torres costituisce un articolato sistema di relazioni topografiche, storiche, architettoniche ed archeologiche strutturatosi lungo il millenario percorso evolutivo della città²¹. Rappresenta, in quest'ottica, un ambito particolarmente stimolante per la sperimentazione di strumenti funzionali alla pianificazione urbanistica in una prospettiva dialettica, se non osmotica, di incontro ed arricchimento reciproco tra le diverse discipline che interagiscono, sulla base di differenti approcci analitici e metodologici, al fine di elaborare progetti territoriali e soluzioni per la città futura.

L'attuale nucleo abitato è il risultato di una costante trasformativa segnata da rimodulazioni, sovrapposizioni e affiancamenti innescati dalla fondazione della *Colonia Iulia Turris Libisonis* nella seconda metà del I sec. a.C., ridisegnata con lo stanziamento della sede episcopale e l'affermazione come capitale giudiciale²² sino alla scomposizione in due nuclei separati a partire dalla tarda età medievale fino a quella moderna.

L'evento traumatico legato all'impianto del polo petrolchimico negli anni '60 e la conseguente esplosione demografica con una rapida proliferazione dell'edificato popolare e delle infrastrutture produttive, ha determinato un'omologazione del costruito con una rottura dell'armonico sviluppo e della ricomposizione del tessuto abitativo definito con il piano Cominotti negli anni '20 dell'800, originando una condizione di forte precarietà del patrimonio archeologico ma anche un'occasione importante di conoscenza²³.

La complessa trama topografica, l'evidenza dei siti monumentali che permangono a sostanziare il paesaggio urbano, la persistenza delle attestazioni materiali 'delle città' passate, dimenticate e nascoste che costantemente riemergono a ricordare e comunicare con gli abitanti di quella attuale, ha imposto un'articolata riflessione sulle forme di acquisizione, gestione e documentazione delle informazioni di carattere archeologico e sull'elaborazione di strumenti funzionali alla pianificazione alla tutela ed alla gestione delle permanenze.

L'elaborazione teorica e la sperimentazione empirica dell'apparato strumentale è stata gradualmente affinata ed articolata sulla base di un elaborato percorso di ricerca sintetizzabile in tre fondamentali passaggi: l'elaborazione dell'Assetto Storico Culturale dell'area urbana realizzato nell'ambito dell'adeguamento del Piano Urbanistico Comunale al Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna; la strutturazione del progetto SITAPT – Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Porto Torres; la sperimentazione, tutt'ora in corso, dei parametri del Sistema Informativo Territoriale Archeologico Nazionale (SITAN), nell'ambito del progetto «Creazione e

²¹ Per tutti i dati di carattere archeologico e l'evoluzione dell'assetto topografico di Porto Torres si rimanda a Boninu, Pandolfi, 2012.

²² In epoca medievale la Sardegna era suddivisa in quattro regni o Giudicati autonomi. Sul periodo giudiciale in Sardegna si veda Ortu, 2005.

²³ Caprara, Mastino, Mossa, Pinna, 1992.

attivazione del polo sardo della rete informatica nazionale per la costruzione collettiva del Web GIS del patrimonio archeologico italiano»²⁴.

L'organica sistematizzazione dei dati d'archivio e delle pubblicazioni per la redazione dell'Assetto Storico Culturale ha avviato un positivo confronto su metodi e strumenti tra professionisti, Comune, Soprintendenza ed ufficio Regionale²⁵.

L'approfondito livello di conoscenze ha permesso di definire i limiti della Città Antica, nell'estensione massima raggiunta dall'insieme di abitato e aree cimiteriali, il rapporto planimetrico con quella contemporanea, le linee generali dell'evoluzione topografica e la delimitazione di diverse aree funzionali: l'Abitato, con spazi pubblici e privati, le Necropoli, il Settore produttivo fluviale. La conseguente elaborazione della Carta del potenziale Archeologico, funzionale ad un'analisi predittiva della distribuzione e intensità dei depositi archeologici ha rappresentato la base per la strutturazione dello strumento urbanistico vero e proprio, ovvero la Carta della Tutela archeologica che definisce aree di prescrizioni funzionali ad una rigorosa pianificazione (Figura 4).

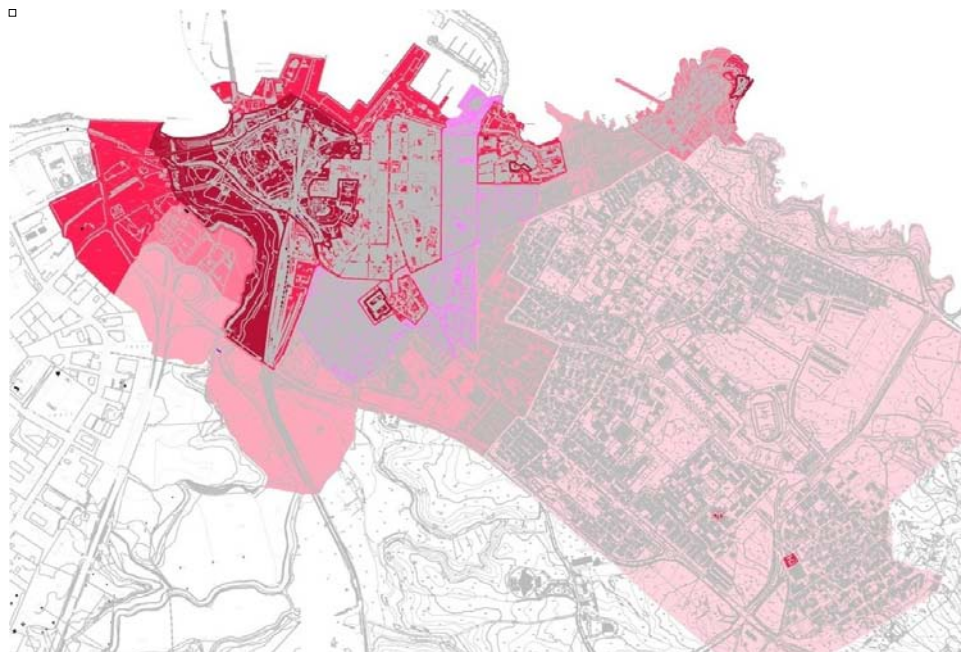


Figura 4. Porto Torres. Adeguamento P.U.C. al P.P.R. Carta della Tutela Archeologica. A ciascuna area corrisponde un regime prescrittivo elaborato sulla base dell'analisi delle presenze archeologiche.

La necessità di un avanzamento verso uno strumento più specificatamente finalizzato all'attività degli Enti di tutela ha originato la progettazione del Sistema Informativo Territoriale di Porto Torres (SITAPT) ideato per una maggiore accessibilità e funzionalità di utilizzo da parte della Soprintendenza per i Beni Archeologici, delle Istituzioni e dei privati e di più ampie possibilità di interrelazione dei dati già elaborati ed in possesso di differenti enti²⁶.

Questa base di conoscenza, organizzata in strumento di gestione dei dati di interesse archeologico dedicato all'attività degli enti di tutela, si inserisce nell'articolato ambito della pianificazione territoriale ed urbanistica nel percorso tracciato dalla normativa vigente in materia di Archeologia Preventiva²⁷.

Le prospettive pratiche nell'impiego del Sistema sono legate alla possibilità di avvalersi di un archivio georeferenziato dei dati di carattere archeologico con quelli di tipo amministrativo e di comunicare con altri sistemi informativi e banche dati esistenti attraverso le applicazioni Web²⁸.

²⁴ Cfr. Appendice "Per un sistema informativo archeologico delle città italiane e dei loro territori" in Carandini, 2008: 199-207 o Sassatelli, 2011: 99-101.

²⁵ Pandolfi, Petruzzi, 2011: 458-459

²⁶ Il progetto è stato finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna (L. R. 7/7/2007 "Promozione della ricerca Scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna"). Fondamentale la collaborazione con l'équipe della Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma coordinato da M. Serlorenzi che si trovava in uno stadio già avanzato nella sperimentazione del Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma (SITAR), v. Serlorenzi, 2011: 9-27

²⁷ Codice dei Contratti e dei servizi pubblici (d.lgs. n. 163/2006), cfr. De Caro, 2011: 47-51.

Porto Torres presenta un organismo urbano particolarmente favorevole alla sperimentazione per la molteplicità ed eterogeneità dei contesti che lo caratterizzano: ricerche in aree periferiche e urbanizzazione rarefatta, scavi preventivi alla realizzazione di grandi infrastrutture legate all'attività portuale o industriale, interventi d'emergenza nella parte centrale del tessuto cittadino, indagini programmate con fini squisitamente scientifici nell'allestendo Parco Archeologico.

Nell'ambito del progetto «Creazione e attivazione del polo sardo della rete informatica nazionale per la costruzione collettiva del Web GIS del patrimonio archeologico italiano», la consistente mole di dati acquisiti per l'implementazione del SITAPT è in fase di revisione, verifica ma soprattutto di semplificazione al fine di sintetizzarla verso il cosiddetto 'Massimo Comun Divisore' ossia l'estrapolazione, semplificata in massimo grado, dei soli elementi utili per la conoscenza di base delle entità archeologiche²⁹.

L'individuazione, rappresentazione e descrizione degli elementi architettonici può essere approfondita a livelli di scala e definizione variabili, dal più elementare elemento strutturale all'insieme architettonico nel suo complesso. Il bene immobile oltre che nella sua materialità viene definito sotto l'aspetto legislativo ed amministrativo attraverso la spazializzazione della normativa cui è sottoposto. La diffusa presenza di articolati complessi monumentali e ed i frequenti progetti di restauro, come quelli che hanno interessato le Terme Centrali e il Ponte Romano, rappresentano un importante ambito di applicazione delle capacità del Sistema anche come strumento di patrimonializzazione dei Beni Archeologici³⁰(Figura 5).



Figura 5. Porto Torres. Il ponte romano localizzato tra l'area industriale ed il centro urbano. Oggetto di recenti interventi di restauro

4 | Prospettive

Sulla solida base del patrimonio di conoscenze acquisite e delle metodologie elaborate, Porto Torres si configura quindi come ambiente ideale per l'applicazione e la verifica dei parametri definiti dalle commissioni interministeriali per la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale Archeologico Nazionale (SITAN)³¹ e attualmente sperimentate nell'ambito dell'attivazione del Polo Sardo del SITAN.

²⁸ «l'informazione topografica primaria non è mirata tanto all'oggetto archeologico, o al sito, quanto all'areale di indagine che è stato originato e fisicamente contiene l'informazione su di esso, che sia trincea di ruspa, saggio d'emergenza, cantiere di archeologia preventiva, recinto di un'area monumentale» Azzena, 2011b: 37.

²⁹ Azzena, 2011: 38

³⁰ Azzena, 2011: 35

³¹ La prima, *Commissione paritetica per la realizzazione del Sistema Archeologico delle città italiane e dei loro territori*, è stata presieduta da Andrea Carandini e tradotta in una direttiva ministeriale nel 2008. La seconda, *Commissione nazionale*

La precoce adozione del Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, il primo in Italia a conformarsi alle linee-guida della Convenzione Europea per il Paesaggio, ha fatto del territorio sardo un caso 'sperimentale' per eccellenza sul fronte del coordinamento e dell'omogeneizzazione del dato archeologico, il 'banco di prova' della Sardegna ha infatti perfettamente riprodotto quel fenomeno di 'disgregazione dell'informazione' che sembra essere comune a tutto il contesto nazionale.

Il progetto in atto, parte integrante della costituenda Rete Informatica Nazionale costituita dalle Università di Padova, Bologna, Siena, Roma, Salerno e Lecce, mira a collaborare allo sviluppo dello standard nazionale con l'evidenziazione delle peculiarità storico-archeologiche del contesto sardo; a censire i 'produttori di dati' nell'isola ed attivare conseguentemente dei protocolli d'intesa per l'interscambio delle informazioni ad applicare sperimentalmente lo standard alla realtà regionale; a ricognere la bibliografia e la documentazione d'archivio pregressa; a popolare sperimentalmente la banca-dati; a sperimentare il collegamento alla Rete nazionale per la costruzione del Web GIS del patrimonio archeologico italiano.

L'accordo quadro in fase d'attivazione con la Soprintendenza per i Beni archeologici della Sardegna costituisce il punto di partenza fondamentale per l'avvio di quel processo di semplificazione ed omologazione capace di garantire la reale acquisizione e accessibilità dei dati archeologici a tutti i soggetti impegnati nella pianificazione territoriale.

L'effettiva collaborazione tra enti di ricerca ed istituti di tutela fin dalla fase iniziale dell'elaborazione e della sperimentazione di strumenti funzionali alla conoscenza, alla condivisione ed all'interscambio di informazioni costituisce un elemento di innovazione importante per la salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico e per il definitivo sfondamento di quelle barriere interdisciplinari che ne hanno fino ad oggi ostacolato lo sviluppo³².

Bibliografia

- Antrop M. (2005), "Why landscapes of the past are important for the future", in *Landscape and urban Planning* n. 70, pp. 21 - 34.
- Azzena G. (2001), "L'indagine topografica e la cartografia archeologica", in *Il Mondo dell'Archeologia*, Treccani, Roma, pp.149 - 152.
- Azzena G. (2004), "Tancas serradas a muros. Tracce di incomunicabilità nel linguaggio archeologico", in *Archeologia e Calcolatori* n. 15, pp. 185 - 197.
- Azzena G. (2009), "Archeologia no global (La Topografia Antica e i ripensamenti disciplinari)", in *Journal of Ancient Topography* n. XIX, pp. 7 - 20.
- Azzena G. (2011a), "History for places/La storia per i luoghi", in Maciocco G., Sanna G., Serreli S. (a cura di), *The urban potential of external territories*, Milano, Angeli, pp. 194 - 225.
- Azzena G. (2011b), "Una logica prospettiva", in Serlorenzi M. (a cura di), *SITAR Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma. Atti del I Convegno. Roma-Palazzo Massimo (26 Ottobre 2010)*, Iuno, Roma, pp. 29 - 39.
- Azzena G., Bua F., Busonera R., Cossu C., Garau E., Meloni L., Nurra F. (2012), "Il caso Tresnuraghes", in *Agri Centuriati* n. VIII - 2011, pp. 73 - 101.
- Benevolo L. (2006), *L'architettura nell'Italia contemporanea. Ovvero il tramonto del paesaggio*, Laterza, Bari.
- Boninu A., Pandolfi A. (a cura di, 2012), *Porto Torres, Colonia Iulia Turris Libisonis. Archeologia Urbana*, Grafcolor, Sassari.
- Campeol G. (2007), "Metodologia per la valutazione dell'impatto archeologico", in *Archeologia e Calcolatori* n. 18, pp. 273-292.
- Caprara R., Mastino A., Mossa V., Pinna A. (1992), *Porto Torres ed il suo volto*, Delfino, Sassari.
- Carandini A. (2008), *Archeologia Classica. Vedere il tempo antico con gli occhi del 2000*, Einaudi, Torino.
- Caravaggi L. (2002), *Paesaggi di paesaggi*, Meltemi, Roma.
- Carofiglio G. (2010), *La manomissione delle Parole*, Rizzoli, Milano.
- Carpentieri P. (2004), "La nozione giuridica di paesaggio", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 2, pp. http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Carpentieri4.htm
- Castagnoli F. (1993), *Topografia Antica. Un metodo di studio. Vol. I 'Roma'*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Castelnuovi P. (1998), "Il senso del paesaggio. Relazione introduttiva", in AA.VV., *Il senso del paesaggio. Seminario internazionale (Torino, 7-8 maggio 1998)*, Politecnico di Torino, Torino.

paritetica per la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale del Patrimonio Archeologico Italiano, attiva tra 2009 e 2011, ha definito azioni concrete per la creazione di uno 'standard' per il SITAN. Si ringrazia il Prof. Giovanni Azzena per la gentile concessione degli indirizzi del documento finale della Commissione.

³² Confronta infra Nurra; Azzena, 2004: 186.

- Cicala V., Guermandi M. P. (a cura di, 2005), *Atti del Convegno: Regioni e ragioni nel nuovo Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Regione Emilia Romagna, Bologna.
- De Caro S. (2001), "L'Archeologia Preventiva e la standardizzazione dei dati", in Serlorenzi M. (a cura di), *SITAR Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma. Atti del I Convegno. Roma-Palazzo Massimo (26 Ottobre 2010)*, Iuno, Roma, pp. 47 - 51.
- Di Bene A., Scazzosi L. (a cura di, 2006), *La relazione paesaggistica. Finalità e contenuti*, Gangemi, Roma.
- Fazio F. (2005), *Gli spazi dell'archeologia. Temi per il progetto urbanistico*, Officina, Roma.
- Guermandi M. P. (a cura di, 2006), "Dossier. Oltre il Codice", in *IBC* n. 14, pp. 57 - 80.
- Guermandi M. P., Cicala V. (a cura di, 2007), *Un italiano scomodo. Attualità e necessità di Antonio Cederna*, Bononia University Press, Bologna.
- Guzzo P. G. (2002), *Natura e storia nel territorio e nel paesaggio*, "L'Erma" di Bretschneider, Roma.
- Malnati L. (2005), "La verifica preventiva dell'interesse archeologico", in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* n. 3.
<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/3/malnati.htm>
- Mansuelli G. A. (1957), "La carta archeologica", in *Enciclopedia Classica, Sezione III. Archeologia e storia dell'arte classica*, vol. X, t. IV (Geografia e Topografia Storica), S.E.I., Torino, pp. 299 - 301.
- Nurra F. (2011), "Cartografia Archeologica Digitale: retrospettive, prospettive e un esempio", in *Digitalia* n. 2/2011, pp. 29 - 42.
- Ortu G.G. (2005), *La Sardegna dei giudici, Il Maestrone*, Nuoro.
- Pandolfi A., Petrucci E. (2011), "Porto Torres: assetto storico culturale area urbana: adeguamento del PUC al PPR", in *Erentzias. Rivista della Soprintendenza per i Beni Archeologici per le province di Sassari e Nuoro*, n.1 - 2011, pp. 458 - 459.
- Poli G. (2006), "Il territorio? Nasconde un tesoro", in *Europei* n. 5 (24), pp. 8 - 9.
- Raffestin C. (1984), "Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione", in Turco A. (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 69-82.
- Ricci A. (2006), *Attorno alla nuda pietra: archeologia e città tra identità e progetto*, Donzelli, Roma.
- Sassatelli G. (2011), "La Seconda Commissione ministeriale per la formazione di un Sistema Informativo Territoriale Archeologico Nazionale", in Serlorenzi M. (a cura di), *SITAR Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma. Atti del I Convegno. Roma-Palazzo Massimo (26 Ottobre 2010)*, Iuno, Roma, pp. 99 - 102.
- Serlorenzi M. (a cura di, 2011), *SITAR Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma. Atti del I Convegno. Roma-Palazzo Massimo (26 Ottobre 2010)*, Iuno, Roma.
- Settis S. (2010), *Paesaggio Costituzione cemento*, Einaudi, Torino.
- Turri E. (2006), *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Marsilio, Venezia.



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Property rights and property wrongs.
**Il patrimonio pubblico e collettivo tra privatizzazione e riappropriazione.
Riflessioni intorno ad alcune ipotesi di trasformazione di aree pubbliche o
collettive a Roma**

Barbara Pizzo

Sapienza Università di Roma

Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

Email: barbara.pizzo@uniroma1.it

Abstract

L'attuale crisi economico-finanziaria rende evidente la necessità di pensare a nuovi modelli di assetto e di funzionamento delle città, e in questo rappresenta una sfida per la pianificazione urbana. Nel caso di Roma, si tratterebbe di spostare una parte molto rilevante dell'economia urbana, quella legata alla rendita immobiliare e al settore edilizio, verso il recupero e il riuso. La riattribuzione di proprietà pubbliche o collettive a soggetti privati all'interno di questo quadro gioca un ruolo decisivo e mostra problemi teorici e pratici non banali, che coinvolgono anche la questione dei beni comuni. Un confronto tra le ragioni e i discorsi costruiti intorno ad esempi diversi di trattamento del tema della privatizzazione permette di capire il significato di pubblico e privato che sottendono. Il contributo propone una prima riflessione critica di queste proposte, evidenziandone i principali aspetti problematici da un punto di vista teorico, giuridico, etico, particolarmente in una prospettiva di Planning Theory.

Parole chiave

Usi del suolo e diritti di proprietà, Patrimonio pubblico e trasformazione urbana, Interesse pubblico e collettivo e pianificazione.

Introduzione

La riflessione che si propone contiene più interrogativi che risposte. Vuole mettere in discussione alcune intuizioni, possibili indirizzi di ricerca e problemi a questi connessi.

Il punto di partenza è il lavoro svolto all'interno di una ricerca interdisciplinare¹ che si propone di verificare l'interpretazione neoliberalista dei cambiamenti che in seguito alla crisi dei modelli di accumulazione capitalistica, già dagli anni '70 ma particolarmente a partire dagli anni '80, si sono verificati in una pluralità di campi e settori (lavoro, educazione, amministrazione, uso dello spazio e assetti territoriali, ecc.). Tale interpretazione ha occupato una parte decisamente rilevante del dibattito all'interno delle Scienze Sociali negli anni recenti, e già si parla della sua crisi sebbene risulti ancora tutt'altro che 'risolta'.

Per il *planning*, la rilevanza dei cambiamenti sopra citati è legata al fatto che essi riguardano le concezioni e i modi dell'azione pubblica, sempre più soggetta, se non 'subordinata', all'azione privata, e si riflettono in modo decisivo nelle città e i territori.

Il ruolo dei privati nelle trasformazioni urbane è il centro dell'interesse di teorie consolidate come quella delle *Growth coalitions* (Molotch, 1976; Logan & Molotch, 1987) e degli *Urban regime* (Stone, 1989). Mentre nella prima gli attori politici non prendono necessariamente parte alle coalizioni formate da attori privati per indirizzare e guidare lo sviluppo territoriale, la seconda evidenzia l'importanza di tali attori nelle coalizioni di governo per reperire le risorse necessarie a dar risposta ai problemi urbani, partecipazione che comporta varie forme di agevolazione agli operatori economici coinvolti, e un ri-orientamento delle politiche locali in direzione

¹ "I percorsi della neoliberalizzazione a Roma: una prospettiva di analisi interpretive" – con E. D'Albergo (responsabile scientifico), G. Moini et al.

del mercato. Entrambi gli approcci analitici sono stati sviluppati negli USA, e la loro applicabilità al contesto europeo è problematica (Harding, 1997; Mossberger & Stoker, 2001; Dowding, 2001; Davies, 2003).

In questa prospettiva di indagine, e in linea con il pensiero di Henry Lefebvre che aveva intuito che il capitalismo si sarebbe riprodotto principalmente attraverso le trasformazioni e l'uso dello spazio (Lefebvre 1972, 1974) – il neoliberalismo rappresenterebbe «a strategy of political-economic restructuring that (...) uses spaces as its 'privileged instrument'» (Brenner & Theodore, 2002: vii).

Più in particolare, con la ricerca di cui questo contributo è un tassello si vuole mettere alla prova l'ipotesi di una articolazione locale o 'variegazione' del neoliberalismo (Brenner, Peck & Theodore, 2010). Questa 'variegazione' è presentata come segno della pervasività e di una sorta di 'furbizia' del fenomeno: che è vincente e pervasivo in quanto riesce ad adattarsi alle più diverse condizioni e a trarre da ciascuna quanto più possibile in termini di vantaggi. Ma è precisamente tale carattere a rendere problematico il capire quali variabili prendere in considerazione, e come trattarle, per una verifica empirica dell'ipotesi interpretativa. Infatti, la notevole differenziazione locale rende difficoltosa ogni forma di generalizzazione (e quindi di teorizzazione), che voglia superare le specificità e le contingenze - senza doversi limitare a sostenere che sia proprio questa propensione/capacità a declinarsi localmente a costituire il nucleo fondamentale del fenomeno –, cosa che impedirebbe un vero avanzamento teorico. Del resto, già in un'altra occasione si faceva notare che la questione del neoliberalismo si presta ad essere soggetta alla stessa critica di Jessop rispetto al modo di ricorrere al concetto di globalizzazione: un *explanandum*, che viene spesso utilizzato come *explanans* (Jessop, 2003: 1). Infatti, ad esempio, in un recente – peraltro interessante e denso saggio – Tore Sager afferma che «The concept of neo-liberalism is helpful to planning theory because it is an essential descriptor of the political trends and bureaucratic transformations forming the conditions under which planners work» (Sager, 2011: 149).

Per tentare una verifica dell'interpretazione, il problema della costruzione di una adeguata e convincente base empirica e quindi dell'individuazione delle variabili risulta decisivo.

Il percorso prescelto è quello di prendere in considerazione uno (uno alla volta) dei modi in cui il neoliberalismo si manifesta localmente per capire se l'interpretazione ha un fondamento empirico o se si tratti solo di una 'suggerzione teorica'.

Uno degli aspetti chiave del neoliberalismo è l'enfasi sulla libertà individuale e sul privato (come soggetto determinante, come dimensione o sfera, e come diritto) – e una sorta di 'naturalizzazione' del primato dell'individuo –, che giustifica ed è posta a fondamento dei processi di privatizzazione². Questi hanno effetti sia diretti che indiretti sulla strutturazione dello spazio e sui suoi modi di uso. L'urbanistica, in particolare nella sua funzione regolativa, è considerata come uno strumento decisivo all'interno di questo processo (Dear & Scott, 1981; Harvey, 1985; Turok, 1992), e attualmente si sostiene che, in particolare in seguito al 'credit crush' degli anni 2008-09, si assiste ad una 'reinvenzione' della pianificazione come strumento a servizio di interessi particolari, della proprietà privata e delle *élites* politico-economiche (Lovering, 2011). Da un diverso punto di vista, che la maggior parte delle trasformazioni urbane nei paesi ad economia avanzata sia realizzata dai privati è considerato come un dato di fatto, così che il campo e l'efficacia dell'azione di pianificazione deve essere definito in base alla sua capacità di capire le dinamiche dell'assetto proprietario e del mercato e di influenzarli (Adam & Tiesdell, 2011). In quest'ottica i *planners* sono considerati come attori di mercato a tutti gli effetti, e il loro ruolo (pubblico?) si giustifica 'se e solo se' dimostra di ottenere maggiori e migliori risultati di quelli che si otterrebbero in assenza di un sistema di pianificazione (*ibidem*, p. 188) - più in generale, si direbbe quindi che sia l'azione pubblica a dover essere giustificata nei confronti del mercato.

Non da ultimo, il rapporto tra crisi economica e assetti socio-spaziali è in realtà tutt'altro che univocamente interpretato. Ad esempio, ci si chiede se l'attuale crisi sia la causa (Brenner & Theodore, 2002) o l'effetto (O'Toole, 2009 e Cox, 2012 in Moroni, 2013: 10) di un certo modo di pensare e gestire il territorio, e quindi della crisi dei modelli tradizionali di pianificazione e sviluppo urbano, che impone la necessità di un loro ripensamento, di immaginare e provare a realizzare modelli diversi di assetto e di funzionamento delle città e delle loro economie.

Nel caso di Roma, si tratterebbe di spostare una parte molto rilevante dell'economia urbana, quella legata alla rendita immobiliare e al settore edilizio, verso il recupero e il riuso. Le proposte che tali modelli sottendono possono rappresentare da un lato una domanda di cambiamento economico-sociale profondo, ma, allo stesso tempo, resta il dubbio che si possa trattare solo di un nuovo 'pretesto' per reiterare le modalità e i meccanismi che da sempre caratterizzano l'economia urbana e i rapporti tra *élites* politiche e imprenditoriali romane (Insolera, 1962 e 2011): questa interpretazione è sottesa all'idea di un modello locale di neoliberalismo quantomeno 'ibrido' (Violante & Annunziata, 2011).

² David Harvey definisce il neoliberalismo come «a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets, and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices» (Harvey, 2005: 2), e afferma che «it has pervasive effects on ways of thought to the point where it has become incorporated into the common-sense way many of us interpret, live in, and understand the world» (*ibidem*: 3).

Uno dei processi posti a fondamento dell'interpretazione neolibera è certamente quello della privatizzazione dello spazio (in particolare dello spazio urbano). Sono alcuni caratteri di questo processo che prendo qui in considerazione, intravedendo un punto critico.

Non solo e non tanto perché il fatto che si possa sostenere che tale fenomeno non stia affatto avvenendo (Moroni 2013, pp. 25-26) è il segno evidente di un problema di solidità del dato empirico. Ma anche e soprattutto perché questo *gap* empirico non potrà essere superato se preliminarmente non si chiarisce cosa si intende esattamente per 'processo di privatizzazione', o meglio, quali trasformazioni vengono considerate, quali incluse e quali escluse, da questo processo, quali aspetti di questo processo sono accettabili e quali non lo sono, e perché – ovvero, su che base giuridico - normativa ed etica. Il tema della attribuzione di proprietà pubbliche o collettive a soggetti privati all'interno di questo quadro gioca un ruolo decisivo e mostra problemi teorici e pratici non banali.

In sostanza, si tratta di verificare se un processo di privatizzazione dello spazio urbano è effettivamente in corso, quali trasformazioni negli assetti proprietari e nei modi d'uso vengono considerati una privatizzazione, e quali no, e quali sono (se esistono) le ragioni e le eventuali implicazioni di queste differenze di trattamento.

Oltre ad alcuni casi più noti, come quello delle caserme e del patrimonio militare, sui quali emergono le più varie ipotesi e potenziali conflitti, altri, forse meno noti, risultano particolarmente interessanti per il quadro di problematicità che aprono. In genere riguardano terreni più che il patrimonio costruito, quali ad esempio i terreni ad uso civico. Questi sono al centro di una forte domanda da parte di gruppi, associazioni e cooperative caratterizzate da una grande capacità progettuale e propositiva, interessate al riuso in senso agricolo – produttivo, a fini economici e sociali, della campagna romana. La loro proposta è costruita anche attorno ad un discorso di tutela del patrimonio paesaggistico storico, che la sostiene con forza. La 'accettabilità' della attribuzione di un patrimonio collettivo in un caso come questo si scontra (da un punto di vista teorico, giuridico ed etico), con altre ipotesi di privatizzazione, quelle ad esempio che prevedono di 'svincolare' o, più precisamente, di cambiare destinazione d'uso alle aree di pertinenza di alcuni interventi di edilizia economica e popolare (Corviale, Tor Bella Monaca), per permetterne, attraverso un ridisegno degli spazi che comprende anche densificazioni, la riqualificazione. Si tratta di alcuni casi molto noti, ed altri meno, che tratterò molto sinteticamente, solo quanto basta per far emergere il problema a cui ho accennato e per provare a chiarire in cosa consiste il punto critico che mi sembra di intravedere. Quello che mi interessa mettere in evidenza è che nel dibattito su Roma, il suo territorio e il suo sviluppo, emergono alcune posizioni direi contraddittorie, sulle quali vale la pena riflettere, e che contribuiscono ad una certa opacità della riflessione sul neoliberalismo e sulle forme locali in cui si manifesta. Un confronto tra le ragioni e i discorsi costruiti intorno a questi casi permette di capire il significato di 'pubblico' e 'privato' (interesse, bene, ruolo, azione) che sottendono, e di evidenziarne gli aspetti problematici, particolarmente in una prospettiva di *Planning theory*.

Esempi

Corviale – Venuta meno l'ipotesi dell'abbattimento (in realtà da alcuni ancora sostenuta), l'attenzione si sta progressivamente spostando verso una riqualificazione più complessa, che comprenderebbe non più solamente il noto intervento lineare, ma l'edificio insieme al suo territorio, al quale viene riconosciuta una qualità ambientale elevata da valorizzare. Questa riqualificazione si attuerebbe (anche se questo viene detto in modo alquanto ambiguo) attraverso l'attribuzione di nuovi indici di edificazione a quella che costituisce l'area di pertinenza dell'edificio. In sostanza: un terreno pubblico (proprietà Ater, ex- IACP), che costituisce la quantità di verde pubblico proporzionale all'edificazione concentrata nella linea di Corviale verrebbe rimesso sul mercato in cambio della realizzazione di edifici (opportuni addensamenti porterebbero ad una riqualificazione del contesto), e di servizi pubblici (a complemento dei servizi già previsti all'interno dell'edificio, tuttora non realizzati).

Questa ipotesi è stata presentata al MiBAC - Ministero per i Beni e le Attività Culturali- in un convegno nello scorso Ottobre³. Nella presentazione del progetto, il fatto che parte del suolo pubblico verrebbe ceduto ai privati,

³ Roma, 30 ottobre 2012. Forum: I grandi simboli dell'abitare sociale. La forza nel segno: Corviale e il suo territorio. Complesso di San Michele, Sala dello Stenditoio. Nel documento 'Paesaggio, urbanistica e rigenerazione del territorio di Corviale, teatro della ruralità contemporanea' (Gruppo di lavoro urbanistica e paesaggio) si afferma di voler «Sviluppare progetti integrati urbano/rurali. Gli spazi agricoli periurbani andrebbero considerati a pieno titolo all'interno degli strumenti urbanistici attuativi degli insediamenti, per promuovere lo sviluppo guardando al territorio nel suo insieme. I progetti urbani e i programmi integrati del futuro (ex art.14 e 15 delle NTA del nuovo PRG) dovranno comprendere insieme spazi edificati e spazi aperti, urbani e rurali, uniti nello stesso progetto. A partire proprio dalla rottura dell'isolamento del serpente 'Corviale' dal suo contesto circostante, annullando i confini della sua area di sedime» (p. 3). E che «a partire dall'edificio Corviale va ripreso il lavoro sull'insieme del contesto locale già costruito, che era stato già avviato con il Programma di recupero urbano, per riqualificarlo anche attraverso attenti e mirati progetti di recupero e densificazione dell'esistente laddove possibile, per riaccentrare gli abitanti dove ci sono già servizi e infrastrutture e non consumare altro suolo. Progettando la densificazione come opportunità per ripensare alla forma della struttura urbana, per generare spazi d'uso pubblico e risorse, anche economiche, con cui ricomporre fisicamente e socialmente il tessuto frammentato dalla pianificazione funzionalista e dalla diffusione insediativa» (p. 7). «Un obiettivo di questo tipo richiede

e il fatto che su questo verrebbero realizzate cubature non previste dall'uso del suolo attuale, non emerge con chiarezza, così che il punto specifico passa inosservato. In questo caso l'enfasi resta sulla dimensione pubblica e collettiva dell'intervento.

Tor Bella Monaca – Il Programma di Riqualificazione Urbana di Tor Bella Monaca, l'intervento di edilizia residenziale pubblica (Piano di Zona n. 22) realizzato nei primi anni '80 e spesso portato al centro dell'attenzione per fatti di criminalità, è stato presentato nel Novembre 2010, come 'progetto pilota' del Progetto strategico *Millennium 2010-2020*, e per molti aspetti rappresenta un vero e proprio cavallo di battaglia nel discorso del Sindaco sulla città. Il *concept plan* è stato affidato a L. Krier: si prevede l'abbattimento delle Torri e della maggior parte degli edifici ad alta densità di proprietà pubblica, e la realizzazione di edifici privati a più bassa densità (in realtà, la densità complessiva risulta più alta: poiché gli edifici sono di minore altezza, si prevede un'occupazione di suolo maggiore). Quindi il suolo pubblico (il parco, a cui si riconosce una elevata qualità ambientale, ma rilevanti problemi di manutenzione), viene in parte ceduto ai privati per la realizzazione di un diverso modello abitativo, che rimanda ai criteri del *new urbanism*. In questo caso lo spostamento dal 'pubblico' al 'privato' è esplicito, viene giustificato come modo quasi-obbligato di rispondere alla domanda sociale di maggiore qualità e come passo fondamentale per risolvere i problemi sociali del quartiere. Comunque, nella presentazione, per contro-bilanciare la privatizzazione del patrimonio edilizio e dello spazio aperto, si pone particolare enfasi sulle infrastrutture (prima fra tutte, di trasporto su ferro - peraltro già previste dal PRG) che si potranno realizzare grazie agli investimenti privati.

A questi due esempi di ipotesi di privatizzazione, se ne possono aggiungere altri, che partono da presupposti apparentemente diversi: come l'attribuzione beni pubblici (terreni – come quelli ad uso civico; spazi costruiti – caserme, un patrimonio pubblico consistente in circa 80 ha), per usi collettivi. In realtà, poiché i richiedenti sono associazioni di cittadini o cooperative, nonostante l'accento sia posto sulla differenza tra proprietà individuale e collettiva, e si sottenda una concezione complessa di spazio privato, si tratterebbe comunque di forme di privatizzazione.

Osservazioni

Nei diversi casi a cui si è fatto cenno (solo pochi esempi tra i molti progetti in corso, o previsti, al centro del dibattito pubblico) la trasformazione si attua comunque attraverso un processo di privatizzazione, che può assumere diverse forme, presentato come fondamentale, necessario. Ma le reazioni rispetto a questo processo sono le più varie e vanno dall'auspicio, all'accettazione, al rifiuto. In generale, si riscontra una ambiguità nel trattamento del tema della privatizzazione, da parte di tutti i soggetti coinvolti. Se si assume questo processo e i caratteri specifici che esso assume localmente come dato empirico per verificare l'ipotesi della variegazione del neoliberismo, interrogarsi sulle ragioni che portano a queste differenze nelle reazioni, nei modi di intendere il processo di privatizzazione, e quindi sul fondamento di queste differenze risulta necessario.

Ad esempio, non è irrilevante il fatto che, mentre in alcuni casi (come quello di Tor Bella Monaca) il termine utilizzato è decisamente quello di privatizzazione, in altri si parla invece di riappropriazione. Quale idea di 'privato' (e quale idea di 'pubblico') sottendono le diverse interpretazioni?

Molto schematicamente, si può osservare che da un lato il fenomeno di privatizzazione, a cui simmetricamente corrisponde quello dell'erosione dello spazio pubblico, è presentato come unica possibilità (attuale) di gestire spazi collettivi anche dai sostenitori del ruolo imprescindibile del pubblico, mentre dall'altro viene messo in dubbio nella sua sostanza (non c'è nessun effettivo incremento dello spazio privato ai danni dello spazio pubblico). Quindi:

1. Lo spazio è effettivamente privatizzato, ma questo è l'unico modo per gestire meglio (al meglio) le proprietà pubbliche che lo Stato non è (più) in grado di gestire e mantenere; i privati cittadini hanno il diritto di reclamare spazi che pensano siano insufficientemente utilizzati o mal tenuti dallo Stato, proponendosi come migliori gestori/utilizzatori.
2. Le cosiddette forme di privatizzazione non sono affatto in aumento, non ci sono fondamenti empirici che dimostrano questo processo (o l'accentuarsi di questo processo); lo spazio non è attualmente soggetto a questo fenomeno, al contrario, si assiste ad una forma di collettivizzazione (se non di pubblicizzazione) dello spazio privato (attraverso l'uso collettivo di spazi privati o semi-privati). (Moroni, 2013: 25-26).

Entrambe queste posizioni sono meno monolitiche di quanto sembrerebbe e presentano considerevoli articolazioni, e margini di interpretazione. Inoltre, ci si interroga sul significato e il ruolo che la questione dei Beni Comuni⁴ – che trova ampio spazio nel dibattito su tutti i casi qui portati ad esempio – assume nel dibattito sulle trasformazioni (neoliberiste?) dei rapporti tra pubblico e privato.

territori appropriati, adeguati per complessità e dimensione a sviluppare nuove relazioni e nuove opportunità economiche, per questo Corviale Domani guarda al territorio locale, senza vincolarsi ai confini dello *zoning* urbanistico di tradizione, anche per affrontare le criticità specifiche dell'insediamento edilizio pubblico» (p. 1).

⁴ Salvatore Settis sostiene che: «Fra tutte queste formule, 'bene comune' è certamente quella che oggi ha più corso; si può anzi temere che ne abbia anche troppo. (...) Ma perché si ricorre tanto spesso alle parole 'bene comune'? Per almeno due

A questo proposito, se da una parte si fa giustamente notare che «non esiste nessuna ‘terza via’ tra proprietà privata e proprietà pubblica. (...) I celeberrimi *commons*, in particolare (...) non sono altro che una forma di comunità contrattuale di comproprietari, ossia una forma di proprietà privata collettiva (...) un tipo di spazio privato ‘complesso’» (Moroni 2013, p. 23), dall’altra non si può che constatare che la logica dei ‘beni comuni’ offusca la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, e rappresenta un concetto problematico in quanto, spostando l’attenzione sui beni collettivi piuttosto che non sui beni pubblici, contribuisce più o meno consapevolmente al rafforzamento delle ragioni della privatizzazione. Si potrebbe allora sostenere che, se è vero che non esiste nessuna ‘terza via’ e che la logica dei beni comuni offusca la distinzione (che invece dovrebbe essere chiara) tra pubblico e privato, allora le lotte per i beni comuni rischiano di essere ‘strumento’ (magari inconsapevole) e, comunque, di trovare giustificazione nella logica neoliberista (che invece, spesso, proprio quelle lotte si propongono di combattere e superare). Vale forse la pena ricordare, tra l’altro, che la tradizione dei *commons* non equivale esattamente alla nostra degli usi civici, né ad alcuna altra forma di spazio privato ‘complesso’ definito dal nostro diritto.

Questo fenomeno può assumere un significato decisivo ai fini di una valutazione del neoliberismo, della sua pervasività, e dell’ipotesi della sua ‘variegazione’: tuttavia, le contraddizioni e le ambiguità presenti nel discorso su pubblico e privato nelle trasformazioni urbane tendono a rendere opaca e sfuggente ogni riflessione che lo riguardi, così come ogni riflessione che riguardi le forme locali in cui esso si manifesta.

Bibliografia

- Adams D., Tiesdell S. (2010), “Planners as Market Actors: Rethinking State–Market Relations in Land and Property”, *Planning Theory & Practice*, 11(2), pp. 187–207.
- Allmendinger P., Tewdwr-Jones M. (1997), “Post-Thatcherite urban planning and politics: A Major change?”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), pp. 100–116.
- Brenner N., Peck J., Theodore N. (2010), “Variegated neoliberalization : geographies, modalities, pathways”, *Global Networks*, 10 (2), pp. 182–222.
- Cox W. (2012), “Regolamentazione dell’uso del suolo e mercato immobiliare”, in S. Moroni (a cura di), *La città rende liberi*, IBL, Torino.
- Crosta P.L. (1990), “Quale collaborazione pubblico/privato nei progetti urbani: la città o la costruzione della città al centro della politica urbanistica?”, in Crosta P.L., *La politica del piano*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P.L. (2003), “Pubblici locali. L’interattività del piano rivisitata”, *Urbanistica*, 119, pp. 20-23.
- Crosta P.L. (2010), *Pratiche. Il territorio «è l’uso che se ne fa»*, Franco Angeli, Milano.
- D’Albergo E. (2001), “Gli interessi socio-economici e il cambiamento del governo metropolitano a Roma”, in D’Albergo E. e Proverbio V. (a cura di), *Città metropolitana e attori socio-economici. Roma e le altre città europee*, Fratelli Palombi editore, Roma.
- D’Albergo E. (2002), “Le gouvernement métropolitain à la poubelle: Acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome”, in Jouve B., Lefèvre C. (eds.) *Métropoles ingouvernables? Les grandes villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris.
- D’Albergo E., Moini G. (2006), “Pratiche partecipative e politiche pubbliche: studi di caso a Roma”, *Rivista delle politiche sociali*, 2
- Dear M., Scott A. J. (eds.) (1981) *Urbanization and urban planning in capitalist society*, Methuen, London.
- Davies J. S. (2003), “Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK”, *Journal of Urban Affairs*, 25 (3), pp. 253-269
- Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H., and Rydin Y. (1999), “Regime politics in London local government”, *Urban Affairs Review*, 34, pp. 515-45. “”
- Dowding K. (2001), “Explaining Urban Regimes”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (1), pp. 7–19.
- Guthman J. (2008), “Thinking inside the neoliberal box: The micro-politics of agro-food philanthropy” *Geoforum* 39 (3), pp. 1241-1253.
- Harding A. (1997), “Urban regimes in a Europe of the cities?”, *European Urban and Regional Studies*, 4, pp. 291-314.
- Harvey D. (1985), *The Urbanization of Capital. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

ragioni: la prima è che esse sembrano esprimere una verità elementare, nella quale tutti possano prontamente riconoscersi, individuando qualcosa che merita di essere difeso, in nome della comunità (o dell’utilità sociale) contro le difficoltà, di solito economiche, di un momento. La seconda ragione è la sovrapposizione terminologica (che tende a diventare confusione concettuale) fra ‘bene comune’ (al singolare) e ‘beni comuni’ (al plurale). Al singolare, il bene comune è un principio immateriale che appartiene all’universo dei valori e include i diritti fondamentali: salute, lavoro, istruzione, eguaglianza, libertà. Al plurale, i ‘beni comuni’ possono essere cose tangibili (come l’aria, l’acqua, la terra, ma anche proprietà immobiliari) delle quali la generalità dei cittadini o una specifica comunità può rivendicare la proprietà o l’uso» (p. 61)

- Harvey D (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York.
- Insolera I. (1962), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino. [Nuova edizione, 2011, Einaudi, Torino].
- Jessop B. (2002), "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, 34(3), pp. 452-472.
- Jessop B. (2003), "Globalization: It's about time too!", *Institut für Höhere Studien (IHS), Wien - Reihe Politikwissenschaft*, 85, pp. 1-23.
- Jessop B., Brenner N., Jones M. (2008), "Theorizing sociospatial relations", *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, pp. 389-401.
- Lefebvre H. (1972), *La pensée marxiste et la ville*, Casterman, Paris-Tournai.
- Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace*, Anthropos, Paris.
- Logan J., Molotch H. (1987), *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Los Angeles.
- Loving J. (2010), "Will the Recession Prove to be a Turning Point in Planning and Urban Development Thinking?", *International Planning Studies*, 15(3), pp. 227-243.
- Mazza L. (1996), "Funzioni e sistemi di regolazione degli usi del suolo", *Urbanistica*, 106, pp. 104-108.
- Mazza L. (1997), *Le trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano.
- Molotch H. (1976), "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", *The American Journal of Sociology*, 82(2), pp. 309-332.
- Moroni S. (2013), *La città responsabile. Rinnovamento istituzionale e rinascita civica*, Carocci: Roma.
- Mossberger K., Stoker G. (2001), "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", *Urban Affairs Review*, 36 (6), pp. 810-835.
- Peck J., Theodore N., Brenner N. (2009), "Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations", *SAIS Review*, 29(1).
- Peck J., Tickell A. (2002), "Neoliberalizing space", *Antipode*, 34(3), pp. 380-404.
- Pizzo B. (2010), "Space, time and planning", *Paper delivered at 24th AESOP Annual Conference*, Helsinki, 7 – 10 July 2010 (Track 1: Planning Theory and Methods) - unpublished.
- Sager T. (2011), "Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010", *Progress in Planning* 76(4), pp. 147-199.
- Settis S. (2012), *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino
- Turok I. (1992) "Property-led regeneration: panacea or placebo?", *Environment and Planning A*, 24, pp. 361-379.
- Turok I. (2004), "Cities, regions and competitiveness", *Regional Studies*, 38, pp. 1069-1084.
- Violante A. and Annunziata S. (2011), "Rome-Model: rising and fall of an hybrid neo-liberal paradigm in Southern Europe", *Paper delivered at RC21 Conference, The struggle to belong. Dealing with diversity in 21st century urban settings* - Amsterdam (The Netherlands), July 7-9 2011.

Sitografia

Associazione Corviale Domani:

<http://www.corviale domani.org/>

Forum Corviale:

<http://www.forumcorviale.org/>

Comune di Roma, Programma di Riqualificazione Urbana di Tor Bella Monaca:

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/programma-tor-bella-monaca.html>

Associazione che sostiene la redistribuzione di terre pubbliche per uso agricolo:

<http://accessoallaterra.blogspot.it/p/terra-bene-comune.html>

<http://accessoallaterra.blogspot.it/p/terreni-agricoli-del-demanio-statale.html>



Valorizzazione di immobili pubblici di interesse culturale in Italia: temi critici

Davide Ponzini

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: davide.ponzini@polimi.it

Tel: 02.23995427

Abstract

Nel corso degli ultimi quindici anni le iniziative di privatizzazione e valorizzazione di beni immobili ed aree statali sottoutilizzate hanno avuto scarsa efficacia, in particolar modo in riferimento ai beni di interesse culturale. Le iniziative che si sono collegate con processi di sviluppo socioeconomico locale e di rigenerazione urbana sembrano destare maggior interesse. Varie iniziative prevedono infatti la definizione di progetti complessi di valorizzazione e di innesco di processi di sviluppo locale, incontrando non pochi ostacoli (carenza di risorse disponibili, rallentamento del mercato immobiliare, costituzione di cartelli locali; "creaming off"). L'articolo presenta un quadro di riferimento per queste politiche alcuni progetti attualmente in corso, discutendone gli aspetti più critici.

Parole chiave

Immobili Pubblici, Patrimonio Culturale, Politiche urbane

Introduzione

Nel corso degli ultimi quindici anni sono state molteplici le iniziative dei governi italiani per valorizzare beni ed aree statali sottoutilizzate e quindi generare attivi per il bilancio pubblico. In molte occasioni e in particolar modo per gli immobili di valore storico ed artistico, le misure adottate hanno incontrato significativi contrasti istituzionali e dell'opinione pubblica, subendo rapide trasformazioni e bruschi arresti (si pensi ad esempio alla Patrimonio Spa; Settis, 2002; Bendikter, 2004; Giaimo, 2004; Giuliani e Paris, 2004). Le iniziative che sembrano aver avuto maggior grado di legittimazione e maggiore potenziale sono quelle che hanno proposto di combinare l'intervento del settore privato nella valorizzazione degli immobili di interesse culturale con l'avvio di più ampi processi di sviluppo socioeconomico locale e di rigenerazione urbana. In quest'ambito si sono sviluppate diverse iniziative dell'Agenzia del Demanio (Valore Paese, PUV e altri) che prevedono la concessione pluridecennale di immobili pubblici a privati a fronte di progetti di valorizzazione del bene e di innesco di processi di sviluppo locale (Visco, 2007a e 2007b; Ponzini e Vani, 2012). Le difficoltà non sono mancate anche in quest'ambito.

Il ciclo del Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV) ha assunto forme e prospettive assai articolate e sotto certi aspetti disomogenee. Sono infatti iniziative programmatiche che si riferiscono ad insiemi di beni e sistemi urbani, subregionali e regionali molto diversificati, che ambiscono a indurre trasformazioni e impatti differenziati. I PUV non costituiscono un modello virtuoso di riferimento, ma certamente possono essere considerate un laboratorio di progetti e sperimentazioni da cui apprendere per migliorare la programmazione in corso. Ancor Più articolato è il quadro del programma Valore Paese dell'Agenzia del Demanio che comprende anche vari Protocolli d'Intesa con enti locali (Vaciago, 2007; Ponzini e Vani, 2011).

Oltre alla generale complessità di questi progetti, in questa fase, la carenza di risorse disponibili per i Comuni sembra prospettare due tipi di problemi: la costituzione di coalizioni o veri e propri cartelli locali che tendenzialmente possano influenzare "al ribasso" questa particolare nicchia di mercato immobiliare; il "creaming off", ossia l'assegnazione da parte dell'Agenzia del Demanio unicamente di singoli beni appetibili (limitando gli effetti sistemici di sviluppo).

L'articolo discute, sulla base di casi ed esempi di progetti attualmente in corso, di queste ed altre criticità. In questa difficile congiuntura le prospettive di programmazione sul patrimonio immobiliare pubblico sembrano rilevanti non solo per il dibattito accademico, ma anche per vari attori coinvolti in simili processi (Agenzia del Demanio, Comuni, Cassa Depositi e Prestiti etc).

Il quadro nazionale...

Anche se il quadro politico successivo alle elezioni del marzo 2013 sembra particolarmente incerto, nelle attuali condizioni di programmazione la legittimazione non costituisce più un problema nel campo dei beni culturali, ciononostante le nuove proposte (incluso il federalismo nella alienazione dei beni demaniali) sembrano andare incontro a potenziali rischi. La tutela dei beni culturali potrebbe essere ancora una volta un vincolo capace di vanificare progetti più o meno rischiosi delle amministrazioni locali. L'erogazione di servizi, non solo culturali, potrebbe essere compromessa da una rapida trasformazione degli assetti localizzativi delle amministrazioni in un dato territorio. Visioni parziali di messa a frutto di immobili (talvolta determinate unicamente sulla base della disponibilità di un genere di beni, come nel caso dei beni del demanio militare) e procedure urbanistiche estremamente semplificate possono da un lato permettere di mediare velocemente con il settore privato e raggiungere obiettivi di breve periodo, ma allo stesso tempo potrebbero non garantire né l'inesco di processi di sviluppo di medio periodo né un livello adeguato di valorizzazione economica degli immobili stessi. In questo senso, gli effetti potrebbero essere insoddisfacenti non solo per le attese pubbliche di sviluppo territoriale e di reperimento di risorse finanziarie, ma anche per quelle del settore privato che in parte dipendono dalla dotazione infrastrutturale, di servizi e dalla funzionalità e qualità urbana.

Sembra utile commentare l'evoluzione recente del quadro legislativo e della programmazione nazionale (con particolare attenzione al periodo 2006-2010). Si possono osservare esperienze di programmazione in corso al livello locale nel quadro del programma Valore Paese e notare il raccordo critico tra valorizzazione immobiliare, programmazione culturale e pianificazione urbana nella alienazione degli immobili pubblici (Zane et al., 2007; Ponzini, 2010). Le potenziali conseguenze della frammentazione e diversificazione delle procedure derivata dal federalismo demaniale sono evidentemente problematiche sia per beni e attività culturali che per lo sviluppo del territorio di cui essi sono parte. Un'analisi delle misure approntate dai governi in questo ambito può essere trovata in Ponzini (2008a). Parte delle informazioni possono essere approfondite leggendo l'articolo di Aldo Patruno (in corso).

Nel D.L. 351/2001 sono previsti meccanismi di compensazione per gli Enti Locali che cooperano nei processi di valorizzazione degli immobili statali adeguando i propri strumenti urbanistici (fino al 15% del valore del ricavato dall'operazione immobiliare). La successiva estensione della durata massima delle concessioni (estesa a 50 anni) intende consentire più ampi margini di profittabilità per i privati interessati ad immobili non alienabili per via dei vincoli storici, artistici o paesaggistici come si noterà negli esempi di Firenze e di Molfetta. In questo modo sembra possibile non solo programmare la modificazione delle destinazioni d'uso e di parte della regolazione urbanistica ma anche aumentare le opportunità di intervento di attori privati. Anche su queste basi i PUV consentono di coordinare differenti misure su base regionale e comunale e in questo modo recuperare ai fini della finanza pubblica parte del plusvalore legato alla trasformazione e cambio di destinazione d'uso degli immobili, di programmare nel tempo quali immobili destinare alla valorizzazione definendo priorità programmatiche anche per il mercato urbano. In linea di principio questo consentirebbe di creare coalizioni multilivello tra attori che condividono obiettivi simili di trasformazione urbana. Mancano tuttavia studi sistematici che ne analizzino e discutano le reali condizioni operative.

... e casi locali di valorizzazione

Si possono considerare alcuni casi recenti, sia relativi a singoli edifici o complessi, sia a iniziative di più grande scala. Nella primavera del 2008 si è chiuso il bando per la presentazione di un progetto per il complesso cinquecentesco di Villa Tolomei a Firenze sulle colline di Marignolle, per il suo recupero, conservazione, gestione e valorizzazione attraverso una concessione cinquantennale. L'interesse storico e paesaggistico del complesso è confermato dal vincolo del Ministero. Nondimeno le caratteristiche dei sette edifici e dei 17 ettari di parco hanno attratto un raggruppamento di imprese private che ha corrisposto con un canone doppio rispetto alla base d'asta, per trasformare il bene in un albergo di lusso. Dal comunicato stampa dell'Agenzia del Demanio si evince che "il progetto di valorizzazione prevede la ristrutturazione funzionale dell'intero complesso come residenza turistico-ricettiva di alto livello e dotata di tutti i servizi complementari: 40 camere-suites, ristorante, centro benessere, ampi spazi di accoglienza e attesa per gli ospiti e spazi esterni attrezzati."

Nel 2009 è stata concessa la Dogana Vecchia di Molfetta per la trasformazione in un hotel di un immobile nel centro storico affacciato sul porto. Il caso dell'immobile settecentesco della Dogana di oltre tremila mq a Molfetta e della gara di aggiudicazione nel 2009 non è dissimile dal precedente. Per via del valore storico e

artistico è sottoposto a vincolo. La localizzazione nel centro storico e l'affaccio sul porto sembrano allo stesso tempo essere un incentivo per gli investitori privati, così come per gli interessi strategici ed urbanistici della amministrazione locale. Infatti il bene costituisce un importante tassello nella programmazione della riqualificazione dell'intera area e in particolare della fascia costiera della città e del centro storico. La Dogana Vecchia srl si è aggiudicata la gara e ha stipulato la concessione il 30 dicembre 2009 per localizzarvi attività turistiche ricettivo di lusso.

Nel 2012 a Peschiera del Garda è stato avviato un processo con grande visibilità e partecipazione pubblica rispetto ai precedenti per la conversione e valorizzazione di tre importanti proprietà militari del centro storico: La Rocca, la Caserma XXX Maggio e il vecchio Padiglione Ufficiali. La destinazione turistica e residenziale sono state selezionate vista la localizzazione, il pregio e la vocazione economica del territorio. Varie attività di pubblicizzazione e di richiesta di proposte progettuali sono state avviate per mobilitare potenziali investitori al di là di quelli locali. Evidentemente questo processo è sostenuto dalla amministrazione locale non solo in riferimento alla possibilità di generare nuove opportunità di sviluppo economico, ma anche di potenziale i servizi culturali locali e la possibilità di godere pubblicamente di beni che sono stati separati dal tessuto urbano per lungo tempo.

Il caso dell'intreccio tra PUV e Piano Strutturale Comunale di Ferrara è significativo per evidenziare ancora una volta la complessità di questi processi e le difficoltà di selezione e coordinamento degli interventi prioritari su beni immobili pubblici. Si tratta di un contesto storico di grande pregio, di cui due parti sono riconosciute come sito Unesco. L'ipotesi del PUV si è affiancata al Piano Strutturale in corso di elaborazione ed ha incluso oltre venti beni statali e comunali (numerati nel centro storico). L'empasse del Piano si è riverberata sul PUV che non ha finora dato particolari esiti.

Questi sembrano esperimenti avviati con esiti alterni. La discussione del quadro nazionale in cui si inscrivono permettono di posizionarli, di evidenziare aspetti critici e rischi che la programmazione pubblica sta incontrando.

Criticità locali e prospettive nazionali

Le aggiudicazioni di Villa Tolomei e della Dogana Vecchia rappresentano forse casi eccezionali se confrontati con i dati complessivi di questa stagione di valorizzazione. I Programmi Unitari di Valorizzazione hanno interessato tre Regioni e venti Comuni mentre i Protocolli d'Intesa 5 Regioni e 11 Comuni (in parte sovrapponendosi), per un totale di 138 immobili prevalentemente ex-militari. Di questi, al Giugno 2011, solo 12 sono effettivamente stati alienati o concessi. Si deve notare che per circa 60 beni immobili l'Agenzia del Demanio ha ultimato la valorizzazione urbanistica, ossia ha completato l'iter amministrativo per consentire una stima degli immobili che includa il plusvalore derivante dalla modificazione nella strumentazione urbanistica. In certi casi questi beni sono stati messi a disposizione del settore privato che tuttavia non ha trovato interesse a rispondere ai bandi o alle gare d'asta (Ponzini e Vani, 2011). I PUV non sembrano aver dato un grande impulso alla trasformazione, non solo in situazioni di empasse, come quella di Ferrara, ma anche a valle di processi ben strutturati e di particolare attenzione da parte di una amministrazione pubblica capace, come nel caso del PUV di Bologna e della Caserma Sani (Evangelisti, 2012).

Nel 2011 sono stati avviati Tavoli tecnici per coordinare la valorizzazione e altre politiche di sviluppo tra Agenzia del Demanio e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali con specifico riferimento ai contesti regionali interessati come Veneto, Toscana, Liguria, Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Campania. Questo sembra un campo interessante per la ricerca e il dibattito pubblico. Sembra prematuro avere e valutazioni di impatto dettagliate e cercare di generalizzare casi di valorizzazione e sviluppo territoriale che evidentemente dipendono da fattori contestuali (localizzazione e qualità degli immobili, disponibilità e competenza degli attori locali pubblici e privati,...). È importante però chiedersi in che modo i benefici possono essere distribuiti (non solo in termini finanziari ma anche ad esempio di accessibilità dei luoghi e fruibilità dei valori artistici e paesaggistici).

Emergono due problemi di non facile soluzione che la programmazione nazionale non sembra trascurare (Donolo, 2004). Come accennato, l'Agenzia del Demanio sta attivando modalità di comunicazione e di coinvolgimento ampie, anche in contesti non urbani. La risposta debole alle aste per le concessioni di lungo periodo da parte dei privati può essere letta come la costituzione di coalizioni o veri e propri cartelli locali che tendenzialmente possano influenzare "al ribasso" questa particolare nicchia di mercato immobiliare. Questo problema non può essere risolto dai singoli Comuni coinvolti, presumibilmente sia per ragioni politiche che per carenza di competenze o di reti lunghe in quest'ambito di investimento. Un altro problema che interessa più specificatamente l'Agenzia riguarda l'assegnazione unicamente di singoli beni appetibili per il mercato ("creaming off"). Questa criticità è stata rilevata non solo perché rischia di lasciare allo stato un portfolio di scarso valore, ma anche perché questo rischia di limitare gli effetti sistemici di sviluppo e di traino da parte della valorizzazione immobiliare (anche questi fanno parte degli obiettivi dell'intervento dello stato).

Sembra evidente che si debba sperimentare in questo campo, ma le vie imboccate negli ultimi quindici anni sembrano aver dato risultati scarsi. Sulla scorta di altre esperienze (Ponzini 2008b e 2008c) si possono

immaginare strumenti per generare e catturare valore aggiunto legato a simili processi in cui si destini una quota significativa al reinvestimenti localmente in infrastrutture, servizi pubblici e attività culturali, ma non è chiaro quanto questo possa coesistere con le stringenti necessità di reperimento di risorse per i bilanci pubblici. Certamente il meccanismo di reperimento di risorse per ridurre il debito pubblico non può ragionevolmente fondarsi solo su casi eccezionali come quelli citati. Certamente non sembra facile trovare una via mediana percorribile tra questi obiettivi e quelli di rilanciare lo sviluppo territoriale.

Bibliografia

- Benedikter R. (2004), "Privatisation of Italian Cultural Heritage", *International Journal of Heritage Studies*, Vol 10(4), pp. 369-389
- Donolo C. (2004), "Regolazioni appropriate per i beni culturali", in Baia Curioni S., Nipoti P. (a cura di, 2004), *La valutazione dei progetti culturali*, Egea, Milano
- Evangelisti F. (2012), "Bologna: un campo di sperimentazione tra Psc e Puv", *Territorio*, Vol. 62, pp. 22-28.
- Giaimo C. (2004) a cura di, "Cartolarizzazioni del patrimonio pubblico", *Urbanistica Informazioni*, Vol. 193, pp. 5-26
- Giuliani R., Paris M. (2004), "Le dismissioni del patrimonio pubblico", in Grossi R. (a cura di, 2004), *Politiche, strategie e strumenti per la cultura. Secondo rapporto annuale Federculture*, Allemandi, Roma
- Patruono A. (in corso) "Valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici: verso il federalismo demaniale" *Economia della Cultura*.
- Ponzini D. (2008a), *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Carocci, Roma, pp.1-191.
- Ponzini D. (2008b), "Luoghi culturali nelle trasformazioni urbane: Dispositivi pubblico-privati di programmazione", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Vol 91, pp. 65-78.
- Ponzini D. (2008c), "La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale", *Urbanistica*, Vol. 136, pp.87-94.
- Ponzini D. (2010), "The Process of Privatization of Cultural Heritage and the Arts in Italy. Analysis and Perspectives", *International Journal of Heritage Studies*, Vol. 16(6), pp. 508-521.
- Ponzini D. e Vani M. (2011) "Ma le caserme non riescono a sedurre i privati. L'appetibilità delle alienazioni di immobili pubblici si sta dimostrando sopravvalutata" *Giornale dell'Architettura*, Vol. 96, pp. 16-17
- Ponzini D. e Vani M. (2012) "Immobili militari e trasformazioni urbane", *Territorio*, Vol. 62, pp. 13-66
- Serra A (2007) "Il coinvolgimento di beni culturali nel progetto di recupero degli immobili non più utilizzati dalla Difesa: profili giuridici", *Aedon*, Vol.2 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/2/serra.htm>
- Settis S. (2002), *Italia Spa. L'assalto al Patrimonio Culturale*, Einaudi, Torino
- Settis S. (2004), "Come rilanciare il "Modello Italia"", *Il Giornale dell'Arte*, Vol. 236 pp. 40-41
- Vaciago G. (2007) "Gli immobili pubblici...ovvero, purché restino immobili", *Mercato Concorrenza Regole*, Vol. 9(2), pp. 93-107
- Visco V. (2007a) "Erano immobili... ora vi vengono incontro", *Mercato Concorrenza Regole*, Vol 9(2), pp. 359-364
- Visco V. (2007b), "Le idee. La ricchezza della nazione. Una nuova interpretazione della proprietà pubblica", in Magistà A. (a cura di, 2007) *Tesoro Italia. Edifici e terreni dello Stato*, la Repubblica, Roma
- Zan L., Bonini Baraldi S., Gordon C. (2007), "Cultural Heritage between Centralisation and Decentralisation. Insights from the Italian context", *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 13(1), pp. 49-70



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Le case degli enti. Proprietari, affittuari e occupanti di un patrimonio in dismissione

Alice Sotgia

ENSA Paris La Villette UMR CNRS 7218 LAVUE
Laboratoire Architecture / Anthropologie

Sapienza Università di Roma
Dipartimento Storia, cultura, religioni
Email: alice.sotgia@gmail.com

Abstract

Il paper propone di rileggere il tema della tutela, gestione e valorizzazione dei beni immobili di proprietà pubblica attraverso alcune questioni specifiche poste dai patrimoni degli enti previdenziali pubblici in corso di dismissione.

La tesi sostenuta è che tale patrimonio, discostandosi in parte da un più generale discorso sulla 'città pubblica', evidenzia problematiche e prospettive fino ad oggi oggetto di scarsa attenzione, sia dal punto di vista dell'osservazione e dello studio dei casi che per quanto riguarda politiche e progetti di trasformazione.

Il contributo offre una prima riflessione per individuare i caratteri costituenti di tale patrimonio e valutare il ruolo che questo ha svolto nella costruzione di parti di città e di una cultura abitativa dei ceti-medi italiani, con l'obiettivo di ripensare il ruolo di tali beni all'interno delle città e nella promozione di nuove politiche abitative.

Parole chiave

Enti previdenziali pubblici, dismissione, abitare.

Una 'città pubblica' particolare

Nell'Italia d'inizio Novecento, la concezione della casa come problema sociale e la nascita di politiche abitative pubbliche per i ceti meno abbienti hanno dato avvio alla costruzione di un vasto patrimonio immobiliare pubblico che – seppure in maniera ridotta se confrontato ad altri paesi europei¹ – ha caratterizzato e, ancora oggi, caratterizza la morfologia delle città italiane. Rispetto a questa 'città pubblica' (LaboratorioCittàPubblica, 2009), il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici (e privatizzati) rappresenta un caso particolare, distinguendosi, infatti, dai quartieri di edilizia economica e popolare per quanto riguarda progetto, realizzazione, assegnazione e gestione nel tempo.

Questa che potremmo definire, infatti, come la 'città degli enti' non è frutto di politiche abitative rivolte a una particolare categoria di persone (se non forse a un ceto medio piuttosto ampio a cui, fino agli Settanta, si rivolge in parte anche l'edilizia economica e popolare e convenzionata), ma la traduzione territoriale di una concezione del patrimonio immobiliare come solida garanzia d'investimento. Con l'obbligo di investire nell'immobiliare parte delle entrate contributive, infatti, nel corso del Novecento gli enti pubblici costruiscono o acquistano alloggi (e, in minor numero, negozi e uffici) da affittare a lavoratori dipendenti non necessariamente legati all'ente proprietario.

¹ Secondo i dati forniti dall'*Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare* condotta dalla Camera dei Deputati (2010: 30), l'offerta d'edilizia sociale in Italia (pari al 4,5%) è nettamente inferiore a quella degli altri paesi europei, attestandosi all'undicesimo posto in Europa.

All'interno di questa cornice generale, i diversi enti previdenziali perseguono politiche differenti, e di cui gli studi urbani si sono occupati soltanto molto marginalmente, rendendo assai difficile ricostruire un quadro nazionale complessivo. Tuttavia, nonostante tali differenze, che hanno evidenti ricadute sulla tipologia degli alloggi costruiti o acquistati, la loro localizzazione e la composizione sociale degli immobili, l'aspetto comune è la concezione della casa come garanzia sicura d'investimento per i contributi pensionistici obbligatori, così come luogo di convergenza di un triplice interesse: quello dei proprietari delle aree edificabili; dei costruttori che realizzano gli immobili (quando non sono gli enti stessi a farlo); e degli enti previdenziali che acquistano: i soli a poter garantire un acquisto 'in blocco' di decine di migliaia di unità immobiliari immesse sul mercato.

Nei primi decenni (tra la nascita dei primi istituti di previdenza e il periodo del boom) gli appartamenti sono affittati con canoni pressoché analoghi a quelli del mercato privato, sebbene rispetto a questo (e, ancora di più, rispetto al mercato 'nero' la cui rendita è sottratta a qualsiasi forma di tassazione) gli affitti delle case degli enti subiscano aumenti più controllati. Questa tendenza è rafforzata dalla legge sull'equo canone del 1978 (L. n. 293, 27 luglio 1978). A partire da quel momento, e ancor più con l'introduzione dei patti in deroga nel 1992 (che portano ad aumenti contenuti per quanto riguarda gli appartamenti degli enti)², abitare una casa di proprietà di un ente previdenziale diventa sinonimo di privilegio economico e di grande stabilità.

Dalla fine degli anni Settanta, fino alle più recenti disposizioni legate alle dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, tali immobili giocano un ruolo ambiguo. Sono oggetto di un investimento immobiliare e relativo processo di valorizzazione, ma, allo stesso tempo, rappresentano un patrimonio residenziale di proprietà pubblica da assegnare, per metà, in base a criteri di necessità. Come definito da una circolare del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale del 1997, le case che mano a mano si liberano, e di cui gli enti devono dare immediata comunicazione al Comune in cui l'immobile è collocato, sono destinate per la metà a famiglie sfrattate e, per un massimo del 15%, alle Forze dell'ordine per esigenze di mobilità. La percentuale di alloggi riservati all'emergenza sociale aumenta al 60% nel 2001 (L. n. 21, 8 febbraio 2001), ma di fatto – come vedremo – tale provvedimento è vanificato dal processo di alienazione e dall'impossibilità per gli enti locali di acquistare 'in blocco' tale patrimonio.

Se fino a tutti gli anni Sessanta sia le case degli enti previdenziali che l'edilizia residenziale pubblica sembrano rivolgersi più a un ceto medio o medio-basso che a quello popolare (Sotgia, 2008), nel decennio successivo queste due realtà abitative di fatto si differenziano sempre più dal punto di vista sociale e della loro immagine. Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che dal 1973 sono destinati a situazioni economiche e familiari sempre più modeste (D. P.d.R. n. 1035, 30 dicembre 1972), sono segnati da un vero e proprio «stigma» (Infussi, 2011) di proporzioni tali da sovrastare qualsiasi azione tesa a contrastarlo. La classe sociale di riferimento degli alloggi degli enti resta, al contrario, un ceto medio piuttosto ampio, con reddito inferiore a 80 milioni di lire per un nucleo di due componenti, ma di cui deve essere in ogni caso accertata la «solvibilità dell'inquilino e la sufficienza del reddito stesso al costo della locazione» (Circolare del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale n. 6/4PS/30712, 30 aprile 1997).

Queste case si consolidano, quindi, come un simbolo di privilegio, al di là della loro distinzione tra immobili di pregio o meno, anche grazie al neologismo 'affittopoli', inventato all'inizio degli anni Novanta in seguito alle prime inchieste giudiziarie e campagne mediatiche sugli affitti di case pubbliche a prezzi molto vantaggiosi a personaggi di spicco della società e politica italiana.

Storie di case e piste di ricerca

A parte alcuni dei casi più eclatanti che hanno contribuito a costruire un'idea di favoritismi e privilegi attorno alle case degli enti, tale patrimonio è costituito in gran parte da appartamenti di taglio medio-piccolo e intensivi di grandi dimensioni, costruiti nelle zone semiperiferiche delle città, e soprattutto della capitale³ dove sorgono, tra anni Cinquanta e Sessanta, lungo le direttrici della nuova espansione, in parte anticipate dai quartieri di edilizia pubblica di quegli anni (Insolera, 1993).

Con l'obiettivo di colmare il vuoto di conoscenze che accompagna l'architettura residenziale per i ceti medi tra gli anni Cinquanta e Settanta del Novecento e il ruolo di questi nel processo di sviluppo urbano che contraddistingue le città italiane di quegli anni, un progetto di ricerca in corso sulle città di Torino, Milano e Roma mostra i primi esiti⁴. Edifici e complessi residenziali sono riletti non solo come «il prodotto di una cultura della speculazione che ha

² Il comportamento degli enti previdenziali pubblici rispetto alla Legge n. 359, 8 agosto 1992, è regolato dalla Circolare del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale n. 4/4PS/21898, 27 novembre 1992.

³ Oltre la metà dell'intero patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privatizzati si trova a Roma.

⁴ Il progetto *Architetture per i ceti medi nell'Italia del boom. Per una storia sociale dell'abitare a Torino, Milano e Roma* è condotto da tre unità di ricerca afferenti al Politecnico di Torino (coord. Gaia Caramellino), Politecnico di Milano (coord. Federico Zanfi) e Università La Sapienza di Roma (coord. Bruno Bonomo), <http://www.middleclasshomes.net>.

privilegiato la quantità a scapito della qualità», ma anche come una risposta «a una domanda di massa che interpretava la qualità come richiesta di elementi riconoscibili in termini di autorappresentazione sociale e distinzione» (Caramellino, Zanfi, 2013: 61). In questo contesto, gli enti previdenziali pubblici (e quelli privatizzati negli anni Novanta) hanno giocato un ruolo fondamentale, soprattutto nella capitale, contribuendo alla costruzione di elementi di riconoscibilità, autorappresentazione e distinzione per ceti medi e medio-bassi. La ricostruzione di alcune di queste *Storie di case* (De Pieri, Bonomo, Caramellino, Zanfi, 2013) ci può aiutare ad evidenziare i caratteri costituenti di tale patrimonio immobiliare; il peso di questo nel consolidamento di una classe sociale; il suo ruolo oggi in termini di politiche abitative.

Ripercorriamo la storia di due edifici realizzati nel 1955 a Roma, lungo la via Tuscolana, da una società medio-piccola di costruzioni edili e acquistati dall'Inpdai (Istituto nazionale previdenza dirigenti di aziende industriali), fino alla loro vendita agli inquilini a partire dal 2007 (Sotgia, 2013). Si tratta di due intensivi di sette piani e quattro scale composte da quattro tipologie di appartamenti di metrature medio-piccole, con due o tre camere, bagno, cucina e ripostiglio e tutti dotati di almeno una loggia. Terrazze e locali destinati a servizi comuni occupano la copertura; al piano terra, accanto ad alcuni alloggi, di cui uno per il portiere, si aprono i negozi sul fronte strada mentre cantine e magazzini occupano il sottosuolo.

Questi due intensivi sono uno dei molti esempi capitolini prodotti da analoghi intenti di rendita (quelli dei proprietari delle aree, dei costruttori e degli enti acquirenti), all'origine di una morfologia urbana uniforme e costante che, tuttavia, ripercorrendo la storia delle case, appare per tutto il primo periodo confermarsi soltanto dal punto di vista formale e non da quello sociale. Le storie di vita dei primi affittuari che si trasferiscono nei due intensivi lungo la via Tuscolana tra anni Cinquanta e Sessanta descrivono condizioni economiche e composizioni familiari anche molto differenti tra loro, che si traducono in diversi usi degli spazi domestici.

A fronte dell'emergenza abitativa che caratterizza l'Italia del secondo dopoguerra, questi appartamenti rispondono prima di tutto, e in molti casi esclusivamente, ad una necessità. I letti si moltiplicano, travalicando la distinzione tra zona giorno e zona notte. Non è quindi la possibilità di accesso a queste case a determinare una distinzione sociale, ma la loro dimensione privata, rapportata all'uso e al numero di persone che abitano in ciascun appartamento.

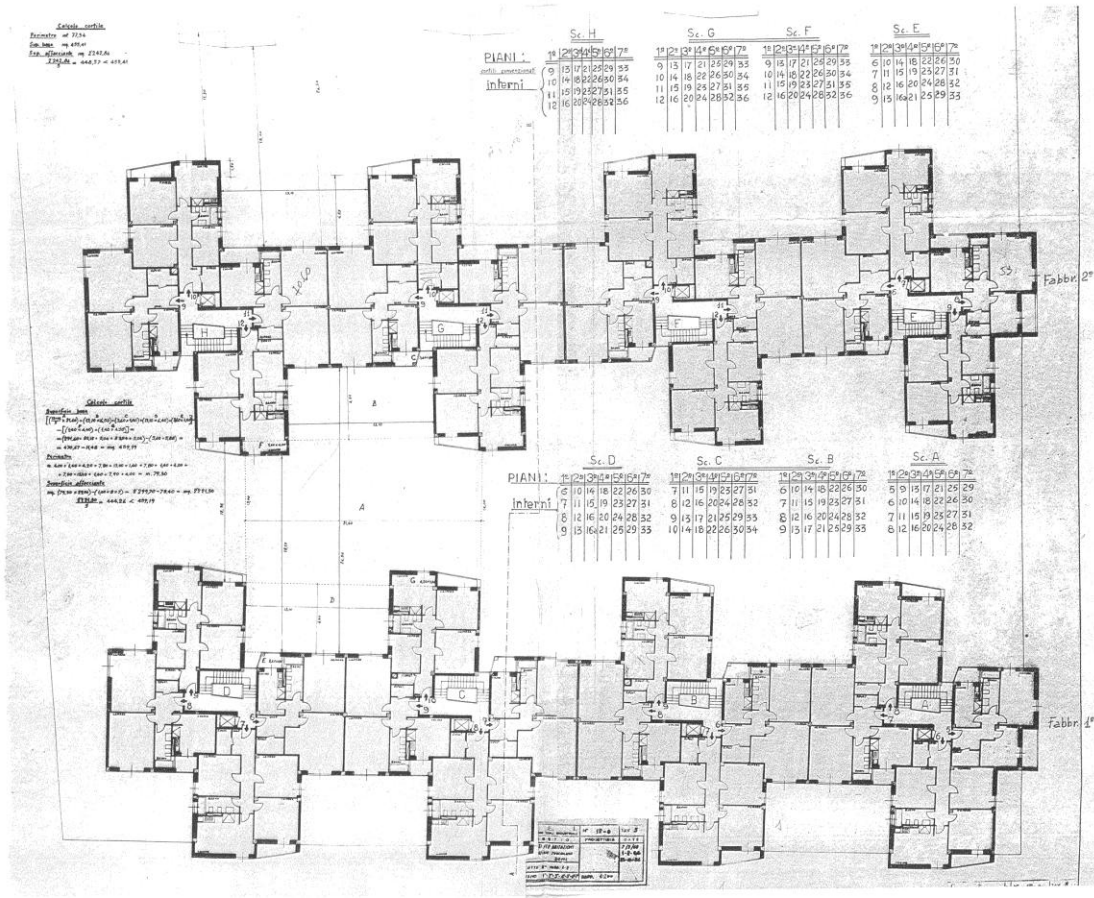


Figura 1. Planimetria del complesso Inpdai a via Calpurnio Fiamma 33 I/II, Roma, 1956 (Archivio Inpdai)

Rispetto ad altri istituti pubblici, come l'Incis (Istituto nazionale case per gli impiegati dello Stato), che negli stessi anni operano nel campo dell'edilizia per i ceti medi (Caramellino, 2013), queste esperienze non possono vantare un analogo interesse per quanto riguarda i progettisti coinvolti né la sperimentazione tipologica portata avanti. Tuttavia, nonostante gli enti previdenziali pubblici siano mossi esclusivamente da finalità d'investimento (acquistando il più delle volte alloggi già realizzati), attorno a questi anonimi intensivi nei decenni seguenti si consolida una cultura abitativa che proietta in 'quella' casa (l'appartamento, l'accesso a servizi e collegamenti, la privacy) l'appartenenza al ceto medio. Come emerge da alcune interviste condotte tra gli abitanti, in più di un caso non è solo la convenienza degli affitti a contribuire alla costruzione dell'attrattività di queste case e complessi residenziali, ma anche l'accesso a una maggiore sicurezza e stabilità abitativa; ad alloggi moderni, 'ben serviti', di qualità e fonte di 'riservatezza'.



Figura 2. Foto del complesso Inpdai a via Calpurnio Fiamma 33 I/II in costruzione, Roma, anni Cinquanta (Archivio Inpdai)

Attori di un patrimonio in dismissione

Con la dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, preceduta dalla cartolarizzazione dei proventi, con diritto di prelazione per gli inquilini e una riduzione di almeno il 30% sul prezzo corrente di mercato al momento dell'acquisto (L. n. 410, 23 novembre 2001), le case degli enti rafforzano la loro attrattività e la loro immagine di privilegio. Se per alcuni nuclei familiari la vendita rappresenta effettivamente un'ottima occasione per acquistare una proprietà immobiliare a un prezzo nettamente inferiore a quello di mercato, il processo di dismissione fa emergere una pluralità di attori sociali coinvolti, portatori di interessi, questioni e prospettive differenti (Ciocia, 2003; Barbieri, Mariani, Rossi, 2004; Ferrari, 2006).

Continuando a seguire situazioni e percorsi residenziali di alcune delle famiglie affittuarie dei due intensivi lungo la via Tuscolana di proprietà Inpdai (a cui nel 2003 subentra l'Inps – Istituto nazionale previdenza sociale), un primo elemento che emerge è la maggiore vulnerabilità economica di molti degli inquilini in seguito all'acquisto dell'appartamento. Per comprare le case in cui abitano, la maggioranza degli inquilini è costretta a chiedere un mutuo che ha un costo mensile generalmente molto più alto dell'affitto precedentemente pagato. D'altra parte, le spese di gestione (divise tra i nuovi proprietari con la costituzione dei primi condomini) sono il più delle volte molto alte a causa degli elevati costi di manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili che, nel tempo, hanno avuto scarsa manutenzione. Infine, anche dal punto di vista dell'accesso alla proprietà, in quanto diritto di godere e di disporre di un bene, il vantaggio per gli inquilini riguarda solo un aspetto, quello della possibile vendita, dopo anni, dell'alloggio acquistato. Per quanto concerne invece il passaggio per via ereditaria, la proprietà non garantisce maggiori opportunità di quanto era già possibile e ampiamente praticato attraverso l'artificio di far prendere la residenza a più nuclei familiari nel medesimo appartamento o intestando loro i contratti di utenza ai servizi.

In seguito al processo di dismissione vi sono anche coloro che, invece, non riescono ad avere accesso ad un mutuo (in prevalenza persone anziane) e quindi ad acquistare. Questi possono restare in affitto per un massimo di nove anni,

a partire dalla data di scadenza del contratto in atto nel 2001, senza variazione del canone di locazione. Dopo di allora, se non lasciano gli appartamenti, diventano 'occupanti senza titolo'. In generale, con la vendita, diversi appartamenti si liberano, sia perché gli inquilini sono impossibilitati a comprare, sia per scelte residenziali, professionali o familiari degli stessi. E allora che le unità immobiliari rimaste vuote, in attesa di essere vendute tramite asta pubblica, sono oggetto di occupazioni abusive da parte di nuclei familiari in emergenza abitativa che non riescono ad accedere agli alloggi popolari.

In questi ultimi anni, quindi, il patrimonio edilizio della 'città degli enti', oggetto di un massiccio processo di dismissione, assume statuti e caratteri differenti, passando in parte in proprietà degli ex affittuari e restando in parte agli enti previdenziali, pubblici e privati. Gli alloggi di cui gli enti sono ancora proprietari sono affittati, con contratto in scadenza, vuoti o abitati da 'occupanti senza titolo' (ex affittuari con contratto scaduto o famiglie che vi sono entrate abusivamente).

Quello che gli 'occupanti senza titolo' chiedono è che gli alloggi siano acquistati dalle istituzioni locali e assegnati a canone sociale, colmando così almeno in parte la forte emergenza abitativa della capitale: all'autunno 2012 risultano 29.300 domande di alloggio popolare e 20.000 richieste per il contributo sociale d'affitto; 6.686 sono state le richieste di sfratto nel 2011, di cui 5.330 per morosità e 2.343 eseguite (Russo, 2012). Di fatto, la crisi del ceto medio e una lentezza procedurale e normativa lascia spazi liberi che i movimenti per il diritto all'abitare della capitale trasformano in risposte emergenziali, ipotizzando possibili politiche abitative.

Alcune ipotesi conclusive

Le microstorie dell'abitare che è possibile ricostruire nei diversi immobili degli enti previdenziali pubblici pongono quindi una doppia questione: la crisi di una parte dei ceti medi, a cui sembra venire meno la concezione della casa come fattore di sicurezza (Cusin, 2008), e l'emergenza sempre più evidente di settori sociali in forte difficoltà economica che non hanno accesso al bene casa. In assenza di politiche d'intervento, si tratta di due questioni non eludibili, destinate a crescere nella città nei prossimi anni e strettamente legate al futuro del patrimonio degli enti previdenziali, chiamato a giocare un ruolo importante rispetto all'assetto sociale di Roma e alle sue politiche abitative.

Con 90.000 unità immobiliari, tra residenze, negozi e uffici collocati all'interno degli immobili residenziali, tale patrimonio è stato oggetto di due cartolarizzazioni (Scip 1 e 2) che hanno coinvolto rispettivamente 27.250 e 62.800 unità immobiliari⁵. Oggi sono circa 10.000 le unità immobiliari invendute, a cui si aggiungono circa 5.000 appartamenti occupati da inquilini senza titolo (contratto d'affitto scaduto o occupazioni abusive)⁶.

Altrettanto ingente è il patrimonio degli enti previdenziali privatizzati negli anni Novanta, ma tuttavia definitivamente certificati come enti pubblici a tutti gli effetti da una sentenza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2012 (n. 6014), così come il patrimonio dei fondi immobiliari, fondi pensioni e assicurativi per un totale di circa 60.000 unità abitative a livello nazionale, di cui circa l'80% a Roma⁷. Nel caso degli enti privatizzati, i cui patrimoni immobiliari sono attualmente in corso di dismissione, si registrano richieste di vendita a prezzi di mercato: operazioni che mettono in grave difficoltà un ceto medio che non riesce a pagare le rate dei mutui (a cui inoltre diventa sempre più difficile accedere), senza per altro rientrare nelle tutele previste per i casi di disagio abitativo, come la proroga degli sfratti.

Si tratta quindi di un patrimonio vasto, soprattutto nel contesto romano, bloccato in un *infra* temporale, nell'attesa di disposizioni legislative e risposte politiche, che si traduce in modo paradossale nel mercato immobiliare della capitale. È il caso – tra gli altri – di un complesso sulla via Nomentana, costituito da tre palazzi, acquistati rispettivamente dall'Inpdap, dall'Enasarco e dalla Cassa ragionieri e in corso di dismissione, con prezzi di vendita molto differenti. Lo stesso appartamento è venduto dall'Inpdai a meno della metà rispetto all'Enasarco e a meno di un quarto rispetto alla Cassa ragionieri⁸.

Solo mantenendo, o riconoscendo, il carattere pubblico di tale patrimonio è possibile intervenire su questi paradossi, ripensando la valorizzazione come 'messa in valore' di alcuni caratteri peculiari delle case degli enti e il loro possibile ruolo in nuove politiche abitative. L'immagine di attrattività che spesso segna questi insediamenti, la loro localizzazione all'interno di tessuti urbani consolidati, la presenza di servizi e una *mixité* sociale piuttosto evidente possono contribuire a fare di questi luoghi possibili ambiti di sperimentazione per la costruzione di una nuova 'città pubblica', capace di guardare ai ceti medi più fragili e alle situazioni abitative più drammatiche ed emergenziali.

⁵ Dati del Dipartimento del Tesoro, <http://www.dt.tesoro.it>.

⁶ Dati dell'Associazione Inquilini e assegnatari - USB, 2012: <http://asia.usb.it>.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Intervista a Angelo Fascetti (Associazione degli Inquilini e Assegnatari, Unione Sindacale di Base), realizzata a Roma il 26 febbraio 2013.

Tuttavia sono proprio questi caratteri di qualità urbana, che assicurano ‘valore’ a questi insediamenti, ad averli trasformati da patrimonio abitativo indifferenziato a veri e propri ‘individui edilizi’ e a segnare il loro destino con il conferimento al mercato dei fondi immobiliari creato, dallo Stato, per ‘fare cassa’. Ripensare alla ‘città pubblica’ vuol dire comprendere come proprio i programmi di austerità e di taglio alle spese sociali spostati il debito pubblico direttamente sull’indebitamento privato familiare. Smantellare i servizi sociali e non perseguire reali politiche abitative lascia il campo libero a un modello di sviluppo delle nostre città fondato sulla finanziarizzazione dell’economia, sulla rendita e sul profitto, e sulla rinuncia a un patrimonio pubblico come ambito di costruzione, passata e futura, collettiva.

Bibliografia

- Barbieri C. Mariani L., Rossi A. (2004), *Cartolarizzazione e vendita degli alloggi pubblici*, Buffetti Editore, Roma
- Camera dei Deputati (2010), VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici), *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare*, Roma:
<http://documenti.camera.it/dati/leg16/lavori/stencomm/08/indag/immobiliare/2010/0729/INTERO.pdf>.
- Caramellino G. (2013), ‘Edilizia pubblica per i ceti medi: contributi al dibattito sulle case per gli impiegati nel secondo dopoguerra’, in *Territorio*, n. 61, pp. 98-105.
- Caramellino G., Zanfi F. (a cura di, 2013), ‘Costruire la città dei ceti medi’, in in *Territorio*, n. 61, pp. 61-65.
- Ciocia M. A. (2003), *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Diritto all’abitazione, titolarità e regime di beni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Cusin F. (2008), ‘Le logement, facteur de sécurisation pour des classes moyennes fragilisées?’, in *Espaces et Sociétés*, n. 148-149, pp. 17-36.
- De Pieri F., Bonomo B., Caramellino G., Zanfi F. (a cura di, 2013), *Storie di case. Abitare l’Italia del boom*, Donzelli, Roma.
- Ferrari G. F. (2006), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici. Esperienze e prospettive*, Seminario di studi, Università Bocconi, Egea, Milano.
- Infussi F. (a cura di, 2011), *Dal recinto al territorio. Milano, esplorazioni nella città pubblica*, Bruno Mondadori, Milano.
- Insolera I. (1993), *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino.
- LaboratorioCittàPubblica (a cura di, 2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, coordinamento generale P. Di Biagi, coordinamento redazionale E. Marchigiani, Bruno Mondadori, Milano.
- Russo G. (2012), ‘Stop agli sfratti, presidio degli inquilini’, in *Corriere della Sera.it*, 26 ottobre: http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12_ottobre_26/presidio-emergenza-casa-2112433878486.shtml.
- Sotgia A. (2008), ‘Una fonte per lo studio della città pubblica: il servizio sociale nei quartieri INA Casa (1951-1972)’, in *Città & Storia*, n. 1-2, pp. 415-433.
- Sotgia A. (2013), ‘Abitare una casa di un ente. Due intensivi Inpdai al Tuscolano Via Calpurnio Fiamma, Roma’, in F. De Pieri, B. Bonomo, G. Caramellino, F. Zanfi, pp. 102-121.

Sitografia

- Dati sul patrimonio degli enti previdenziali pubblici e sulla loro dismissione sul sito del Dipartimento del Tesoro, Sezione Attivo e patrimonio pubblico, Operazioni concluse, Cartolarizzazione immobili, SCIP 1, SCIP 2: <http://dt.tesoro.it>
- Dati sul patrimonio degli enti previdenziali pubblici e sulla loro dismissione sul sito del As.I.A. (Associazione degli inquilini e assegnatari), USB (Unione Sindacale di Base), Sezioni Enti privatizzati, Sfratti e Edilizia pubblica: <http://asia.usb.it>



Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
Urbanistica per una diversa crescita
Napoli, 9-10 maggio 2013

Planum. The Journal of Urbanism, n.27, vol.2/2013
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2013

Le implicazioni del governo locale nei processi di valorizzazione del demanio pubblico. Il caso della città di Venezia e prospettive di ricerca

Marco Vani
Università Iuav di Venezia
Email: marco.vani@gmail.com

Abstract

Il contributo descrive i processi di dismissione e riuso nella città di Venezia di immobili costruiti per assolvere funzioni di difesa oppure assegnati in seguito al demanio militare. Assumendo una prospettiva di lungo periodo né sottolinea i caratteri ed evidenzia come si siano sviluppati fuori da un disegno di insieme. Integrando quanto già è stato sottolineato nel dibattito disciplinare anche recente l'argomentazione sposta l'attenzione dalle debolezze del quadro nazionale ai fattori di insuccesso ascrivibili più direttamente alla stagione delle politiche urbane consolidate dopo la metà degli anni novanta ed entrata in profondo declino da ormai un quinquennio. A fronte di un tentativo tardivo di istituzionalizzazione di un ambito di politiche per la città disorganiche e poco pilotate unitariamente il filone della valorizzazione pur avendo fatto breccia e conseguendo uno slittamento da logiche di conformità al piano a logiche di performance, sconta un arretramento rispetto ad alcune sperimentazioni del passato poco valorizzate, e tradisce i limiti delle culture e delle pratiche del riformismo promosso dalle élite politiche e culture tecniche cittadine hanno interrotto il processo di innovazione di costruzione del "problema urbano" veneziano.

A partire dalla ricostruzione delle diverse fasi della storia urbana della città caratterizzate da importanti cambiamenti nella leadership politica e l'avvio di programmi ambiziosi di ridefinizione del perimetro dell'amministrazione locale e le forme di azione del governo urbano, il contributo integra la lettura del ciclo politico delle città e l'articolazione del rapporto tra policy e politics, analizzando i processi di dismissione e riuso dei siti militari per il tipo di relazione che attorno a queste aree ed immobili si è instaurata tra diverse tipologie di attori. Le iniziative ed operazioni più recenti disegnano un governo locale di una natura "light" che si caratterizza per un forte orientamento al progetto (flessibile e continuamente ridesegnabile) ed un uso retorico di concetti di "mercato", "progetto" e "network".

Sul piano disciplinare la rassegna delle iniziative alimenta la necessità di recupero di un'ottica debole alle scelte di valorizzazione e riuso, come pratica sociale di problem-solving, che legge ed equilibra tra loro pratiche "deliberative diffuse" ed esperienze formali o istituzionalizzate, nei cui nessi risiede il carico di potenziale di innovazione ancora sottovalutato dalle teorie del planning.

Parole chiave

valorizzazione, demanio militare, governo locale

Premessa

Il sistema degli immobili costruiti per, o destinati a, la difesa militare della città di Venezia costituisce un caso unico nel panorama nazionale, per la varietà e numerosità tipologica dei siti che in molti casi costituiscono anche una testimonianza dell'importanza politica, strategica e simbolica della città.

Alla fine della seconda guerra mondiale si contavano circa un centinaio di punti fortificati e presidati, più della metà dei quali localizzati all'interno della Laguna, paragonabile per questo, ad una delle più grandi piazzeforti militari d'Italia (insieme a quella delle città di Roma e Verona) (Mancuso, 2009).

Molteplici le implicazioni urbanistiche e visive per la città dovute ad una costellazione di siti specializzati che si è innestata nella struttura urbana in modo progressivo fino ad espandersi sull'intero ecosistema lagunare, con una logica rigida e precisa: prima lungo le sponde delle tre bocche di porto principali, poi nella parte centrale della

laguna ed infine sulla terra ferma. Innanzitutto quelle con effetti diretti sulla sua forma e dimensione¹. In secondo luogo implicazioni di tipo indiretto, amplificate dalla singolarità urbanistica della città di Venezia caratterizzata da un tessuto urbano il cui sviluppo è stato frutto di innumerevoli adattamenti che hanno seguito regole e modelli micro-urbanistici (Mancuso, 2009) non ravvisabili in altri contesti urbani.

Il contributo seleziona e descrive tre casi di dismissione e riuso sottolineando la loro lunga durata ed il fatto che sono spesso avanzati fuori da un disegno di insieme. Sono processi che non possono dirsi conclusi, anche se come si avrà modo di argomentare, non solo per effetto dell'incertezze del quadro normativo nazionale. Per questo ci si ripropone di presentarli scegliendo una prospettiva orientata alle politiche locali, analizzando cioè i processi di dismissione e riuso dei siti militari, non solo in relazione agli esiti dei progetti di cui sono stati oggetto, quanto per il tipo di relazione che attorno a queste aree ed immobili si è instaurata tra diverse tipologie di attori, con particolare riferimento ai soggetti che sono espressione del "governo locale". Si ritiene che la prospettiva delle politiche locali urbane, attenta agli spostamenti e continuità negli assetti del potere locale, descrivibili in termini di innovazioni e resistenze interne alle amministrazioni così come di persistenze e mutamenti delle agende urbane (Pasqui, 2010), contribuisca a dare conto di un cambiamento significativo nella sfera della loro produzione e ad arricchire le analisi derivate dalla ricostruzione del quadro normativo nazionale a partire dal quale, anche di recente, sono state elaborate riflessioni e contributi nell'ambito delle discipline della pianificazione (Baiocco e Gastaldi, 2011; Ponzini e Vani, 2012).

Il riuso degli immobili destinati a funzioni militari dal dopoguerra fino ad oggi e le relazioni con approcci al piano

Sulla base delle modalità di dismissione, tipologia e localizzazione degli immobili è possibile distinguere diversi cicli di intervento su beni immobili dismessi dal Ministero della Difesa o enti dello Stato centrale ad esso subentrati nella loro gestione. I primi compendi ad essere interessati da operazioni di riuso sono quelli localizzati nelle isole minori della laguna. A partire dalla fine degli anni cinquanta e sessanta, in assenza di vincoli specifici, specie di natura urbanistica, il Ministero procedette con la cessione diretta a privati delle isole più piccole, dove edifici e strutture si prestavano ad una facile e rapida conversione. Il numero complessivo delle cessioni dirette e dei riusi che conseguirono fu piuttosto esiguo soprattutto a fronte del numero complessivo di isole abbandonate e delle relative strutture di pertinenza destinate per questo a subire un degrado diffuso, il disfacimento delle opere di conterminazione e l'interramento dei canali di accesso.

Il successivo blocco di dismissioni è quello avviato per gli immobili che furono inseriti negli elenchi predisposti con le leggi speciali (1973 e 1984). Al Comune si richiedeva la messa a punto di un Piano di Recupero per divenire pienamente operative. Nel corso di quel decennio incomincia a prendere forma una politica propriamente territoriale ed urbanistica, che ha sortito esiti diversi in relazione a due distinte macro-tipologie di beni immobili: quelli il cui riuso era visto in funzione dello sviluppo e riqualificazione della città lagunare e del suo centro storico, e quelli strumentali all'innesco di modalità di riuso complessivo e sostenibile della laguna sulla base dell'ipotesi di poter mettere "in rete" un vero e proprio sistema di beni. Per i primi il tema di riuso si lega alle possibilità e capacità di intervento sul degrado del tessuto urbano della città storica e la fatiscenza dei suoi edifici. La visione che viene messa in campo fatica a liberarsi dalle maglie strette dalla concezione di "moderno" che originariamente aveva preso forma dagli interessi fondiari legati all'ipotesi di sviluppo della terza zona industriale e l'assegnazione per la Venezia insulare di un ruolo quale polo direzionale (Longhi, 1997). A partire dalla redazione dei piani particolareggiati per il centro storico, nei primi anni settanta si consolida la lettura dei fenomeni di "concentrazione" e "periferizzazione" del centro storico che si imputa alla contrazione dei punti di accesso alla città (Piazzale Roma) e la gerarchizzazione dei flussi pedonali e dei collegamenti acquei da ciò derivanti: la soluzione che si prospetta con decisione è quella della localizzazione di nuove funzioni e della verifica della capacità di assorbirle da parte della struttura urbana.

Per le isole della laguna (ed in particolare quelle della laguna nord) invece si tenta la sperimentazione di una logica pianificatoria alternativa, favorita indirettamente, dal continuo dilatarsi dei tempi legati alla programmazione degli interventi di ripristino morfologico delle laguna, specie dopo l'istituzione del Consorzio quale concessionario unico dei fondi statali. Il quadro che si prova ad adottare è ispirato ai principi maturati durante la redazione del Piano Comprensoriale del 1980 (in particolare quelli contenuti nelle osservazioni al progetto di piano elaborate dagli uffici comunali). Il Piano mai approvato in via definitiva era ispirato ad un'idea di "antitendenzialità" e rottura rispetto a scelte che allora stavano comportando la marginalizzazione, inutilizzo e

¹ Basti pensare all'Arsenale che situato nel cuore della città insulare ha svolto per secoli una funzione di fortezza e presidio essendo il cuore dell'apparato militare veneziano con le fonderie, i depositi di armi e degli edifici per l'acquartieramento delle truppe. Ma anche all'area di gronda lagunare, tra Mestre ed il centro storico, rimasta sgombra da immobili per effetto delle servitù militari che si estendevano significativamente attorno ad ogni singolo forte e polveriera.

spreco della Laguna. Attraverso questo strumento l'amministrazione tenta di appodare ad un disegno unitario e coerente delle funzioni e modalità d'uso di ampie aree del territorio (non solo quello lagunare ma anche la terraferma) in modo tale da esaltarne l'integrazione fisico funzionale. E' con questa logica che si motivava anche l'obiettivo del recupero e del riuso delle isole minori della laguna, attraverso l'attribuzione di destinazioni d'uso che fossero funzionali al proprio ambito di pertinenza, e la definizione di connessioni attraverso una vera e propria rete di percorrenza (Scano, 2009)

Vi è infine il ciclo che si apre con gli anni novanta, determinato dalla disponibilità di ulteriori immobili ed aree che sono stati liberati a partire dagli anni ottanta soprattutto in terraferma. In una fase in cui diviene sempre più acuta l'esiguità delle risorse finanziarie disponibili e crescenti le difficoltà che si incontrano nel riuscire ad individuare e sostenere un riuso pieno ed efficiente delle strutture del Campo Trincerato di Mestre. Con la diminuzione della capacità di investimento pubblico, cresce l'esigenza di mutare l'approccio ai patrimoni pubblici, superando per loro una mera concezione quali costo passivo per l'amministrazione comunale, e promuovendo l'idea di attivarli quali generatori di valore economico-produttivo, oltre che culturale, sociale e/o ambientale. Il mutamento di approccio, implica un salto di logica tra la preminenza della funzione di salvaguardia e ripristino e quella di valorizzazione, che come avremo modo di commentare nelle conclusioni, è accompagnato ed indotto da un cambiamento significativo nella sfera della produzione delle politiche locali.

Il riuso delle Isole Minori della Laguna: Forte Mazzorbetto ed il Lazzaretto Novo.

I primi due casi in esame sono entrambi riconducibili al ciclo di interventi su alcune delle isole minori della laguna, attraversato dal lavoro di progettazione e redazione di un nuovo piano urbanistico promosso dall'assessorato all'Urbanistica del Comune. In questi casi il Comune si è inserito all'interno di una dinamica di riuso già avviata operando come soggetto di raccordo tra la città, con le sue attività ed gli interessi sottostanti, ed alcune componenti della società civile (gruppi volontari, ambientalisti e associazionismo di varia natura). In un documento di indirizzo del 1984 l'Assessore all'Urbanistica indicava sinteticamente i principi guida che ispiratori della propria azione. Da un lato la definizione degli usi compatibili per ciascun ambito, e dall'altro il divieto esplicito alla realizzazione di nuove edificazioni in assenza di adozione di un piano urbanistico. Il documento sanciva l'importanza delle iniziative di riuso, anche quelle poste in essere da operatori privati, per i quali venivano disciplinate le procedure necessarie ad attivare convenzioni d'uso. Queste potevano avere una durata tra i cinque ed i trenta anni, e venivano formalizzate sulla base di un invito al futuro soggetto concessionario a specificare e descrivere in una proposta le modalità di sistemazione, messa in sicurezza e restauro degli edifici, comprese le difese idrauliche, la sistemazione e la valorizzazione degli impianti arbustivi ed arborei e delle aree agricole. Si assegnava allo stesso concessionario il compito di tenere in uso le strutture di approdo ed i rifugi. In altri termini l'"invito alle isole" dell'amministrazione comunale non configurava una procedura sostitutiva dei permessi che ai sensi di legge sarebbero comunque dovuti essere rilasciati dagli enti nazionali competenti, quanto piuttosto una modalità per l'amministrazione di riconoscere e dare supporto/visibilità ai soggetti promotori che meglio si prestavano ad interpretare un ruolo strategico nella realizzazione del complessivo disegno di fruizione della laguna, che fosse inclusivo delle isole più distanti e collegabili alla città insulare con minor frequenza dei mezzi pubblici, garantendo la creazione di attracchi e la loro integrazione con percorsi interni e punti di ristoro. In questo quadro trovarono spazio e legittimazione, in una fase particolarmente intensa del dibattito sui destini della laguna, gruppi della società civile organizzati in associazioni, comitati o semplici gruppi volontari che hanno potuto proseguire nella gestione delle strutture abbandonate, promuovere azioni di presidio, sensibilizzazione e la manutenzione essenziale a servizio di diversi compendi ed isole. E' in questa prospettiva che è possibile sostenere come in alcune isole abbiano preso forma un insieme di "buone pratiche" di riuso. I due casi analizzati non solo presentano evidenti elementi di analogia ma marcano alcune differenze di fondo.

Mazzorbo è un'isola situata ad est di Burano, ad essa collegata da un unico ponte di legno. E' delimitata a nord ovest da un piccolo canale che la divide da Mazzorbetto, e Burano. Nell'isola di Mazzorbetto vi è un forte austro-italiano, costruito sull'area dell'ex convento di Sant'Eufemia. Il forte è stato parte integrante del sistema di fortificazioni costruite nel secolo XIX e XX da austriaci ed in seguito italiani, anche se originariamente furono i francesi ad impiantare sull'isola un piccolo avamposto fortificato, dopo aver organizzato le opere di difesa principali a Sant'Erasmo. L'isola proprietà del Comune è stata data già alla fine degli anni settanta in concessione per essere rimessa in uso. Dopo tre anni di lavoro dovuto all'impegno volontario del locale gruppo Scout A.g.e.s.c.i, l'isola con le sue strutture risulta perfettamente integrata nel circuito delle basi della Regione Veneto, riconosciute a livello nazionale, ed in forza di una concessione che ha durata novennale applica le regole di gestione tipiche dell'associazione scout al fine di garantire un presidio costante del luogo, la gestione delle prenotazioni delle strutture e attrezzature disponibili e la manutenzione ordinaria del compendio grazie al lavoro volontario di due persone disponibili durante tutto l'arco dell'anno. Oltre alle attività gestite direttamente dal

gruppo scout (nautica, natura e visite alla città di Venezia) lo spazio del Forte è aperto alle scuole per attività didattiche ed enti vari per corsi di voga, corsi universitari o ritiri parrocchiali. Senza essere raggiunta da mezzi di trasporto pubblico è frequentata tra le duemila, tremila persone all'anno.

Più complesso l'iter che ha permesso l'avvio del lavoro di recupero nel caso dell'isola del Lazzaretto Nuovo. L'isola espropriata in epoca napoleonica è stata adibita ad impianto militare di deposito, casermaggio e polveriera. Dell'antico Lazzaretto rimangono le mura di cinta e il "Teson Grande" a tre navate, chiuse in funzione dell'uso a deposito militare. L'isola è diventata parte integrante del sistema difensivo della laguna, in particolare attraverso la realizzazione di un ponte di collegamento con Sant'Erasmo su cui correva un binario dedicato al trasporto polveri per la Torre Massimiliana. E' poi rimasta punto di presidio anche dell'esercito italiano, fino al 1975 quando è stata definitivamente abbandonata, divenendo presto oggetto di saccheggi tali da determinare l'interessamento da parte della magistratura. Dal 1977 per impulso del Ministero dei Beni e le Attività Culturali e la locale Sovrintendenza, l'isola, che nel frattempo è passata sotto tutela di quest'ultimo ente, è stata data in concessione a quella che in seguito diviene la sezione locale dell'Archeoclub di Venezia soprattutto in ragione delle scoperte connesse agli scavi realizzati nell'isola. Negli anni a seguire, ed in particolare dal 1987, l'isola è poi eletta a "laboratorio" per attività di studio e l'organizzazione di campi estivi per la conduzione di scavi, luogo in cui viene sviluppato un programma di intervento capace di andare ben oltre l'iniziale gestione degli interventi di manutenzione e sorveglianza, grazie anche forme di collaborazione "ad hoc" sviluppate con enti ed istituzioni locali, tra cui l'Università e la Provincia, che hanno permesso l'inserimento dell'isola nel circuito museale cittadino, e contribuito al raggiungimento di un picco di presenze annue di circa dodicimila persone.

Entrambe le isole sono tra quelle che una volta "smilitarizzate" hanno conosciuto una decisa azione di recupero. Occorre rilevare che lo stanziamento delle risorse pubbliche con cui sono stati realizzati gli interventi nel tempo raramente ha permesso l'accompagnamento ed il supporto delle progettualità in essere, seguendo piuttosto le logiche di impiego delle risorse rese disponibili dalla Legge Speciale per il risanamento ed il restauro conservativo sia del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali quanto del Magistrato alle Acque, attraverso il programma del Consorzio Venezia Nuova.

Nel caso del forte Mazzorbetto l'unica eccezione è stata rappresentata dagli interventi realizzati in occasione del Giubileo 2000, attraverso un contributo straordinario del Comune di Venezia che ha reso possibile sia il rifacimento degli intonaci interni ed esterni del forte, così come dei servizi igienici, quanto la messa a disposizione di attrezzature comuni necessarie a garantire l'offerta dei servizi.

Più in generale emerge come in entrambi i casi un ruolo del Comune sia stato debole e marginale, soprattutto se si analizzano gli effetti determinati dalle iniziative promosse in una fase successiva per sviluppare un programma legato al turismo sostenibile ed eco compatibile della laguna. Si riflette in questa debolezza quella dell'Ente Parco Laguna, che negli anni ha risentito di una serie di difficoltà strutturali nell'assunzione di una regia complessiva e la programmazione degli interventi necessari a perseguire gli obiettivi strategici ad esso assegnati. Così ad oggi fuori dalle garanzie offerte dallo schema del lavoro volontario delle associazioni concessionarie, il circuito di eventi ed iniziative gestito direttamente dal Comune quali quella delle "Isole in Rete" e sostenuto dall'impiego di risorse pubbliche, non appare sufficiente al sostentamento delle diverse iniziative che in queste isole vengono promosse

Il recupero dell'ex caserma Manin

Profondamente diversa dalle precedenti è la vicenda dell'ex Caserma Manin che attraversa le diverse fasi prima enucleate e permette di osservare le pratiche a lavoro nel caso tipico di un compendio di notevole rilevanza urbanistica. Ubicato nel centro storico di Venezia, l'immobile presenta caratteristiche tipologiche peculiari che sono il riflesso della sua originaria funzione dato che era una tra le più imponenti strutture conventuali della città. L'immobile è costituito da circa 10.000 metri quadri di superficie coperta, disposti su quattro piani e rappresenta uno dei più rilevanti manufatti del centro storico, situato lungo il suo margine nord (le Fondamenta Nuove) di fronte all'Isola di San Michele (sede del cimitero) e nei pressi dell'area dell'Ospedale, in un ambito urbano significativamente caratterizzato da flussi pendolari da e verso la terraferma sia dei dipendenti delle numerose strutture pubbliche adiacenti che degli utenti dei servizi. Dopo la conversione in caserma l'immobile, seppur proiettato in una nuova funzione ha continuato a porsi, anche grazie la presenza di alcuni caratteri morfologici distintivi (i chiostrini, la scala monumentale e le "maniche" dei dormitori) quale elemento ordinatore per l'area in oggetto, la cui unitarietà ha rappresentato un ostacolo significativo per fattibilità tecnico – economica dei progetti riutilizzo dell'immobile. Il convento è stato ceduto al Comune per effetto delle disposizioni contenute nelle due Leggi Speciali (1973, 1984) che hanno attenuato i vincoli di riutilizzo ed ammesso la possibilità di insediare funzioni collettive di interesse pubblico senza limitare il campo delle opzioni alla sola funzione residenziale. Per oltre un ventennio un lungo elenco di proposte progettuali è rimasto inattuato: la logica programmatica dell'amministrazione comunale interessata a localizzare servizi pubblici (scuole o uffici

decentrati) è inadeguata ed inefficace sul piano dell'implementazione dei processi, limitandosi alla sola verifica di compatibilità urbanistica dell'immobile sulla base di quadri di riferimento generici e già contenuti nei piani particolareggiati del 1973. Il progressivo venir meno delle risorse finanziarie a disposizione dell'ente locale, consente soltanto interventi puntuali di manutenzione straordinaria, e riduce ulteriormente la capacità di elaborazione progettuale del Comune, al punto che le successive proposte di riuso sono l'esito di elaborazioni esterne all'amministrazione ed i suoi uffici. Nel 2007 un decreto ministeriale di rifinanziamento della legge 388/2000 apre una possibilità di intervento alla Fondazione Universitaria Iuav che si fa promotrice di un progetto di riuso e valorizzazione basato sull'offerta di un mix di soluzioni abitative integrate tra studenti, ricercatori e, recependo una richiesta dell'amministrazione comunale, residenti in social housing. Muovendosi nel perimetro disegnato dalla propria mission istituzionale, la Fondazione ha concentrato competenze tecniche (ISP) ed aggregato attorno al proprio progetto soggetti istituzionali ed interessi differenziati (Comune/IVE; Fondazione di Venezia; ESU/Regione). Ottiene su queste basi un'ampia copertura finanziaria² e dà avvio alla progettazione esecutiva. Nell'arco di due anni dalla presentazione della documentazione necessaria per la domanda di finanziamento (2007) Fondazione Iuav predispone il progetto definitivo (2009) nel rispetto dei vincoli del piano economico finanziario riportato nell'accordo per l'ottenimento da parte del Comune del diritto di superficie sull'immobile. Tra il 2010 ed il 2013 ha gestito la gara per la realizzazione di tutti gli interventi ed è attualmente impegnata nell'individuazione del futuro gestore delle residenze. L'intervento sulla fabbrica conventuale che è ormai in fase avanzata di completamento, fa ampio ricorso all'impiego di tecnologie avanzate e soluzioni reversibili, da cui discende l'allestimento di moderne aree funzionali (servizi culturali, didattici e ricreativi) che saranno aperte al pubblico ed integrate con le unità residenziali localizzate ai piani superiori. Il progetto di valorizzazione è stato in questo caso costruito sulla base di un accordo negoziato tra Comune e la Fondazione universitaria e legittimato sul piano politico dalla promessa di riuscire ad offrire tramite alcuni elementi di innovatività una risposta congiunta al bisogno di casa che nel centro storico di Venezia fa registrare in forma particolarmente acuta la contrapposizione tra la domanda di residenza in affitto e quella per posti letto agli studenti, entrambe in sofferenza per via di un'offerta privata che nel tempo è stata erosa e dirottata a soddisfare il ben più remunerativo segmento turistico. In esso si riflettono sia le peculiarità della *mission* istituzionale della Fondazione, quanto la capacità da parte dell'ente comunale di istruire il progetto in un clima di coordinamento e comunicazione inter-istituzionale particolarmente efficace.

Riflessioni conclusive

Dall'analisi dei casi studio un primo tema emergente è certamente quello legato all'eccezionalità delle tipologie immobiliari con cui ci si confronta, in particolar modo nella città di Venezia. La storia, la valenza monumentale quanto le caratteristiche fisico ambientali di questi compendi sono tali da non rendere agevole (al fine di garantire contemporaneamente i principi di tutela, salvaguardia e valorizzazione) l'individuazione delle funzioni che vi possono essere localizzate, sulla base delle attività di progettazione tradizionalmente intese, se il fine vuole essere quello di conseguire un riuso pieno delle strutture, sostenibile ed economicamente efficiente.

Da qui la necessità di accompagnare i diversi progetti con richiami forti ed espliciti ad uno o più tematiche che servono a manifestare l'interesse generale delle iniziative e a farle percepire quali produttrici di beni comuni, lungo il filo di una logica che sempre più frequentemente è sviluppata fuori da un'esplicita e coerente programmazione di piano. I "temi" rappresentano la condizione essenziale per operare una riduzione delle complessità locale entro cui prende forma il disegno strategico necessario ad aggregare diverse istituzioni e ad esse, gli operatori privati. Ne è un chiaro esempio il riuso della Caserma Manin. Pur in assenza di quadri di riferimento condivisi per valutare gli esiti sul piano della capacità del progetto di costituire un tassello di una strategia articolata di innovazione dell'offerta abitativa in termini di qualità dei servizi, capacità inclusiva e creazione nuova residenzialità attiva per la città di Venezia, la scelta di legare il progetto alla "questione casa" permette di legittimare l'azione attraverso la riproposizione di un tema centrale nei programmi di sviluppo della città (Pedenzini, 2011) che a sua volta viene presentato come il tassello di una strategia più ampia di riequilibrio del carattere bipolare del Comune di Venezia con i suoi due sottosistemi territoriali, la città storica appunto e la città moderna (che si sviluppa lungo l'asse Mestre Marghera), sempre a rischio di implosione con conseguenze dirette sulla coesione cittadina e la sua competitività a scala metropolitana (Costa, 2005).

² A fronte di un costo complessivo stimato intorno ai 22ML di euro, la Fondazione Iuav ha ottenuto circa 18 ML di euro di finanziamento così ripartiti: 13,5 ML di euro dal Miur; 2,5 ML di euro dalla Regione Veneto; 1 ML di euro dalla Fondazione di Venezia per le attività di progettazione. I restanti 5 ML di euro rappresentano la quota di fabbisogno finanziario verso la quale la Fondazione Iuav è ricorsa ad indebitamento diretto tramite mutuo. A fronte di un ulteriore decreto ministeriale di rifinanziamento della legge 388/2000 la Fondazione Iuav ha inoltre deciso di concorrere nel 2011 all'assegnazione di ulteriori risorse, ciò per consentire, trascorso il tempo necessario alla selezione e alla conseguente assegnazione dei contributi, di estinguere anticipatamente il mutuo contratto

Analogamente nei casi delle isole minori l'uso dei due concetti portanti dei progetti, ossia la creazione di un Parco della Laguna assieme alla funzione evocata per le isole quale punti di accesso e nodi per la sua fruizione sostenibile, serve ancora una volta ad esplicitare un interesse generale e pubblico, ma soprattutto a giustificare il riuso e la valorizzazione dei compendi ex militare dando forma e contenuto a delle previsioni di piano, altrimenti destinate a rimanere piuttosto generiche, astratte e sostanzialmente inattuata.

Un secondo elemento emergente dall'analisi dei casi riguarda le modalità operative seguite dal Comune. Mentre nei processi che hanno preso avvio durante gli anni ottanta il Comune si inserisce avviando un programma di lavoro tutto "interno" all'Assessorato Urbanistica che provava a sviluppare uno dei pochi spezzoni di pianificazione (Scano, 2009), alla lunga incapace di resistere ai tratti di forte conflittualità tra le diverse forze politiche dovute principalmente al "corto circuito istituzionale" innescato dall'azione del Consorzio quale soggetto attuatore unico ed autoreferenziale per le attività di Salvaguardia della Laguna finanziate tramite Legge Speciale (Ferraro, 1989), più recentemente, il tentativo operato è stato quello di uscire dal conflitto endemico sulle competenze – e la conseguente interazione caotica tra diversi attori istituzionali che poneva il Comune al centro di una rete di attori delle politiche locali frammentata ed affollata, caratterizzata da relazioni a bassa densità ma ad alta complessità – per assumere una funzione di controllo di un network di attori più denso e compatto, all'interno del quale sviluppare azioni non isolate e meglio integrate con quelle di altri attori quali ad esempio con la Regione, le Università ed altri enti ed istituzioni che sono espressione delle categorie economico/culturali del territorio. Ciò è certamente un effetto della legge elettorale che dai primi anni novanta assegnava al sindaco eletto la responsabilità del governo urbano e consente l'uso e la mobilitazione di risorse (non solo politiche, ma tecniche, finanziarie e legali) che in passato erano appannaggio esclusivo dei partiti (Pinson, 2007). Nel caso della città di Venezia è stato il segno di un cambiamento nella leadership politica urbana, espressione di un gruppo di lavoro confluito attorno alla figura del sindaco con un ambizioso programma di ridefinizione del perimetro dell'amministrazione locale e le forme di azione del governo urbano. Prese avvio in questa nuova fase un percorso di pianificazione con una forte componente di tipo strategico (pratica che sarebbe stata adottata in modo diffuso in Italia soltanto in una fase successiva nel resto d'Italia) che iscriveva in agenda il tema della promozione di progetti urbani con l'obiettivo di riuscire a mobilitare su di essi risorse private oltre che pubbliche (Sittaro, 2007). L'azione di governo si può riassumere nella capacità di strutturare spazi di interazione attorno alcuni problemi chiave della città a partire dai quali mobilitare una rete ampia di attori dotati delle risorse finanziarie necessarie all'implementazione dei progetti (Pinson, 2007). Ad essa corrisponde sottotraccia anche un cambiamento nell'organizzazione della macchina amministrativa comunale che risponde all'obiettivo di rafforzare l'ente nella funzione di coordinamento ed interfaccia con soggetti istituzionali anche esterni al perimetro delle amministrazioni pubbliche. Sono istituite, o vengono rafforzate, strutture tecnico operative dedicate alla progettazione e gestione di programmi di intervento che costituiscono una burocrazia parallela (fatta da funzionari, tecnici, esperti e consulenti) che si coordina direttamente con gli assessorati sia in fase di elaborazione che di implementazione delle politiche (Fava, 2010) per impegnare la classe politica al governo nel supporto delle diverse iniziative che spesso nascono o maturano all'esterno dell'amministrazione.

In questa prospettiva emerge che il ricorso sistematico a procedure negoziali (che seguono lo schema Protocolli di Intesa / Accordi di Programma) serve a determinare il coinvolgimento di reti ampie di soggetti istituzionali, ma risponde anche alla necessità di garantire un'ampia flessibilità del disegno progettuale, soprattutto in relazione ai vincoli di natura finanziaria che per l'ente locale diventano un elemento sempre più rilevante nel processo di valutazione della fattibilità dei progetti. Letti assieme questi due elementi restituiscono con efficacia l'immagine di una natura "light" della governance locale (Burroni et al, 2005) che si caratterizza per un forte orientamento al progetto (flessibile e continuamente ridisegnabile), l'allargamento strumentale della rete degli attori coinvolti, ed il progressivo ampliamento dello spazio assegnato alle regolazioni di mercato (ad esempio: la fissazione canoni, aumento offerta dei servizi).

Ne deriva che l'interazione tra quadri normativi di livello statale e poi a locale sottostanti i processi di dismissione e riuso chiedono di essere meglio contestualizzati ed interpretati per analizzarne i loro reali effetti sul contesto urbano, poiché dal confronto tra i diversi cicli di riuso e valorizzazione, emergono nella fase attuale e con effetti precisi nello sviluppo di vicende così diverse tra loro, alcune continuità nei modi con cui concetti quali quello di "mercato", "progetto" e "network" possono essere impiegati nell'apparato retorico mobilitato quando si procede alla valorizzazione dei siti ed immobili ex militari. Se fraintesi nel loro effettivo funzionamento producono alcuni degli effetti tipici della così detta "governance caleidoscopica" dove all'instabilità degli assetti raggiunti si contrappone la persistenza di elementi costitutivi del processo che comportano la riproduzione nel tempo di interazioni tra i medesimi attori (Burroni et al., 2005) a discapito della possibilità di trattare tali aree ed immobili quali luoghi dell'innovazione.

Nei due casi relativi alle isole minori della laguna ciò è particolarmente evidente e porta a dover considerare con attenzione la possibilità di attingere dalle modalità di produzione della sfera pubblica locale quando il progetto di valorizzazione degli spazi e degli immobili accompagna i tempi lunghi della trasformazione (Cottino e Zeppetella, 2009). In una prospettiva di lungo periodo essi sono certamente una testimonianza dell'efficacia dei

processi di sviluppo inclusivi e di riappropriazione degli spazi fisici da parte della cittadinanza nelle sue varie forme di auto-organizzazione. Allo stesso tempo, nella fase attuale pare evidente, per le difficoltà incontrate dell'Ente Parco Laguna, ma il discorso potrebbe essere esteso ai riusi dei forti di terraferma di cui qui non si è discusso, che il riuso temporaneo non sia di per sé garanzia della configurazione di questi luoghi nei termini di spazi differenziali nei quali conseguire in modo automatico e coerente con tali usi un passaggio tra weak planning (placeshaping) e place – making (masterplanning) (Andres, 2013). Il limite appena evocato (dovuto all'arretramento dei processi sul fronte dell'innovazione istituzionale a causa di sopraggiunti nuovi blocchi e incertezze sistemiche) suggerisce la necessità di indagare con maggiore attenzione la dimensione politica dei processi in atto, per i quali non basta la proposizione di approcci ora collaborativi ora strategici al planning, poiché non sono (solo) un fallimento nel processo di design e implementazione delle politiche risolvibile in chiave disciplinare – nei termini di una scelta tra un "orientamento metodico" ed uno collaborativo al planning (Vettoretto, 2003) – quanto piuttosto attraverso l'individuazione di alcune condizioni del contesto locale che possano descrivere e canalizzare i ruoli giocati da culture politiche, élite locali e rapporti tra attori politici e sociali.

Bibliografia

- Andres L. (2012), "Differential spaces, power-hierarchy and collaborative planning: a critique of the role of temporary uses in shaping and making places", *Urban Studies*, Published online before print August 13, 2012, doi: 10.1177/0042098012455719
- Baiocco R., Gastaldi F. (a cura di, 2011) "Aree militari dismesse e rigenerazione urbana", *Urbanistica Informazioni*, n. 239-240, pp. 24-45
- Burroni L., Crouch C., Keune M. (2005), "Governance caleidoscopica, istituzioni deboli e sviluppo locale", in *Stato e Mercato*, n.3.
- Comune di Venezia (1984), *Invito alle isole minori della laguna*, Venezia.
- Cottino, P. Zeppetella, L. (2009), *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi*, Cittalia Fondazione Anci Ricerche.
- Fava T. (2010), "Venezia. Due città difficili", in Burroni L., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., (a cura di), *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze
- Ferraro, G. (1989), "Politiche per Venezia. Vedute della Laguna", *Quaderni di Ricerca DAEST, Università Iuav*, Venezia.
- Mancuso F. (2009), *Venezia è una città. Come è stata costruita e come vive*, Corte del Fontego, Venezia.
- Pasqui G. (2010), "Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito", *XXIV Convegno SISP*, Venezia.
- Pinson G. (2007), "Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester", *Sciences de la société*, no.71, pp. 89-113.
- Scano L. (2009), *Venezia: terra e acqua*, Corte del Fontego, Venezia.
- Sittaro F. (2007), "Pianificazione strategica a Venezia. Good urban governance?", in Balbo M. (a cura di), *Pianificazione Strategica e Governance urbana nel contesto mediterraneo*, Dipartimento di Pianificazione Università Iuav di Venezia.
- Ponizini D., Vani, M. (2012), "Immobili Militari e Trasformazioni urbane", *Territorio*, no.62, FrancoAngeli, Milano.
- Vettoretto L. (2003), "Deliberazione come pratica e come procedura: limiti degli attuali orientamenti nelle teorie comunicative del planning", *Critica della Razionalità Urbanistica*, n. 14, pp. 79-88.

