



Beni pubblici in dismissione: risorsa o problema?

La riqualificazione delle
ex caserme nel Comune di Milano

Relatore
Professore Antonello Boatti

Studenti
764085 Stefania Cattaneo, 765951 Elena Filoni, 764778 Chiara Maria Selenati

Abstract

Abstract

Il meccanismo del federalismo demaniale prevede l'individuazione e attribuzione di alcuni beni pubblici, di cui quelli del demanio idrico, marittimo e aeroportuale direttamente agli enti locali tramite decreti governativi. Altri beni patrimoniali vengono prima pubblicati e nominati dallo Stato come "trasferibili"; successivamente spetta agli enti locali farne richiesta, se interessati, a titolo non oneroso. Regioni, Province e Comuni dichiarano che spesso i beni non sono appetibili per un'eventuale valorizzazione o alienazione; e affermano di non avere liquidità necessarie per iniziare tali operazioni.

Gli immobili militari della Difesa definiti come beni patrimoniali indisponibili, se in disuso, possono effettuare il passaggio in disponibili. Le caserme in via di dismissione nel Comune di Milano diventano così oggetti di analisi progettuali, e attraverso una politica del riuso, protagoniste di una riqualificazione urbana nel costruito consolidato.

Beni pubblici in dismissione: risorsa o problema?

Indice

Introduzione

1. Dal “dominium” al demanio
Come si evolve la definizione di bene pubblico dalla Preistoria all'Ottocento
 - 1.1 La classificazione dei beni pubblici: demaniali e patrimoniali
Il Codice Civile ci chiarifica alcune delle nostre preziose risorse territoriali
Schema concettuale
 - 1.2 La gestione dei beni pubblici prima della legge sul Federalismo Demaniale
I diversi Ministeri collaborano tra loro, creando, a volte, una confusa rete di connessioni
 - 1.3 L'Agenda del Demanio e il suo ruolo
Schema concettuale
 - 1.4 I terreni agricoli come beni patrimoniali disponibili.
Tanti, forse troppi, ettari dello Stato inutilizzati
Schema concettuale

2. La quantificazione grafica dei beni demaniali dello Stato italiano

3. Il federalismo e la sua legislazione
“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”
Art.119 Costituzione Italiana
 - 3.1 Elementi per comprendere la legge sul federalismo demaniale
Il Codice della Navigazione e la Cassa Depositi e Prestiti
 - 3.2 La legge sul Federalismo Demaniale – D.L. n.85 del 28 Maggio 2010
 - 3.2.1 I ter e contenuti del decreto
 - 3.2.2 Procedura per l'acquisizione dei beni
 - 3.2.3 Valorizzazione e utilizzo del bene
 - 3.2.4 Trasferimento diretto di beni

- 3.2.5 Beni esclusi dal trasferimento
 - 3.2.6 Le modifiche al decreto legislativo
 - Schema concettuale*
- 3.3 La gestione dei beni pubblici dopo la legge sul Federalismo Demaniale
- 3.4 I primi cambiamenti positivi successivi a Maggio 2010
 - Riqualificazione urbana attraverso beni pubblici
- Schema concettuale*
- 4. La quantificazione grafica dei beni trasferibili e non trasferibili dettati dal Federalismo Demaniale
- 5. La valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico.
 - 5.1 Alienazione
 - 5.2 Concessione
 - 5.3 Cartolarizzazione
 - 5.4 Project financing
 - 5.5 Vendita con leasing di ritorno
 - 5.6 Le Società di Trasformazione Urbana STU
 - 5.7 Gestione produttiva del patrimonio
 - 5.8 Accordi di Programma
 - 5.9 Protocolli d'intesa
- Schema concettuale*
- 6. I beni immobili dismessi del Ministero della Difesa in contesti urbanizzati assumono un forte potenziale di valorizzazione
 - 6.1 I criteri di selezione dei beni
 - 6.2 Il processo di dismissione dei beni
 - 6.3 Le caserme milanesi in via di dismissione figurano prive di vocazione negli Ambiti di Trasformazione Urbana.
- Schema concettuale*

7. La quantificazione grafica dei beni trasferibili in uso della Difesa
8. L'incontrollato consumo di suolo e l'aumento di edifici dismessi
Milano ha circa 3,7 milioni di mq di locali abbandonati, tra cui edifici militari e fabbricati rurali
 - 8.1 Lettura storica delle caserme
 - 8.2 Catalogazione delle caserme nel capoluogo lombardo
 - 8.3 Lettura storica delle cascine
 - 8.4 Catalogazione delle cascine nel capoluogo lombardo
9. Analisi urbana progettuale. Le ex caserme negli Ambiti di Trasformazione Urbana e la loro collocazione nei confini comunali
 - 9.1 Il sistema della mobilità pubblica e privata
 - 9.2 Sulle tracce di "quella Milano agricola"
 - 9.3 Edilizia Residenziale Pubblica
 - 9.4 "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali". Centro Studi PIM
 - 9.5 Proposta progettuale di poli urbani e scelte insediative strategiche in relazione al contesto

Conclusioni

Bibliografia

Sitografia

Indice delle Tavole

Tavole di Analisi

- 2.1 Italia – Demanio Marittimo
- 2.2 Italia – Demanio Idrico
- 2.3 Italia – Demanio Militare
- 2.4 Italia – Demanio Stradale
- 2.5 Italia – Demanio Aeronautico
- 2.6 Italia – Demanio Ferroviario
- 2.7 Italia – Acquedotti
- 2.8 Italia – Beni di interesse Storico, Artistico e Archeologico

- 4.1 Lombardia - Beni trasferibili e non trasferibili
- 4.2 Provincia di Milano – Beni trasferibili e non trasferibili
- 4.3 Comune di Milano – Beni trasferibili e non trasferibili

- 7.1 Provincia di Milano – Beni trasferibili in uso della Difesa
- 7.2 Comune di Milano – Beni trasferibili in uso della Difesa

- 8.2.1 Comune di Milano – Collocazione delle caserme
- 8.4.1 Comune di Milano – Collocazione delle cascine di proprietà comunale
- 8.5 Comune di Milano – Sovrapposizione grafica delle caserme e delle cascine

Tavole Progettuali

1. Le ex caserme nel comune di Milano
2. Le vocazioni degli Ambiti di Trasformazione Urbana
3. Il sistema della mobilità pubblica e privata
4. Sulle tracce di “quella Milano agricola”
5. Le ex caserme nel tessuto sociale

6. Quadro generale del consumo di suolo
7. Scelte insediative strategiche
8. Proposta progettuale

Indice delle Immagini

1. Villa rustica di epoca romana con terreno privato
2. Resti dell'acquedotto romano Claudio, Roma
3. Borgo medioevale
4. Liber Constitutionim del Regno di Sicilia
5. Pianta catastale di Maria Teresa d'Austria
6. Codice Civile francese del 1800
7. Comune di Termoli – Demanio Marittimo
8. Lago Maggiore – Demanio Idrico
9. Aeroporto Luigi Olivari di Brescia-Ghedi – Demanio Militare
10. Binari – Demanio Ferroviario
11. Aeroporto Malpensa – Demanio Aeronautico
12. Cava di marmo a Carrara. Bene Patrimoniale indisponibile
13. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
14. Disegno di Palazzo Chigi
15. Roma, via Barberini. Sede della Direzione Generale, Agenzia del Demanio
16. Ercolano (Napoli), ex scuderie reali di Villa Favorita, 20.03.13. Firmato l'accordo per il trasferimento tra l'Agenzia del Demanio e il Comune, ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale
17. Ercolano (Napoli), Villa Favorita
18. Arsenale di Venezia, 07.02.13. Bene consegnato al Comune a titolo gratuito, accordo seguito dall'Agenzia del Demanio Veneto
19. Porto Venere (La Spezia) 24.10.12. L'Agenzia del Demanio, il Comune e il Mibac hanno firmato l'accordo per la valorizzazione di sei immobili che andranno a costituire il "Polo Culturale di Porto Venere"
20. Codognè (Treviso) 05.03.13. L'Agenzia del Demanio si impegna ad elaborare uno studio di fattibilità per la riqualificazione della ex caserma Maset
21. Lato Sud della cascina Airale, Torino. Nasceva come granaio, oggi è di proprietà comunale, in completo stato di abbandono e ridotta a rudere
22. Matera, terreno appartenente all'ex alveo del torrente Sauro. Terreno agricolo in stato di abbandono di proprietà dello Stato
23. Taranto, terreno agricolo pugliese di proprietà statale di stato manutentivo mediocre in vendita

24. Tra Empoli e Pistoia campi agricoli comunali incolti utilizzati come discariche abusive
25. Brindisi, terreni agricoli incolti attorno alla centrale di Cerano
26. Carta dell'uso agricolo della Regione Lombardia 2010
27. Codice della Navigazione, prima pagina del 1939
28. Immagine del Porto di Palermo, uno dei maggiori porti per traffico passeggeri del sud Italia
29. Il Porto di Fano, nella provincia di Pesco Urbino, Marche
30. Immagine aerea del Porto di Genova, il maggiore porto industriale
31. Roma, sede principale della Cassa Depositi e Prestiti
32. Codice Civile del 1865
33. Firenze, 14.12.11. Il teatro "La Pergola" è trasferito al Comune toscano. Ruolo chiave svolto dall'Agenzia del Demanio e il Mibac che ne hanno definito le linee strategiche di valorizzazione, in virtù del federalismo demaniale
34. S.Gimignano (Siena) 29.11.11. L'ex carcere è il primo esempio di trasferimento di un bene di demanio storico-artistico dello Stato agli enti locali, ai sensi del decreto del federalismo demaniale
35. Certaldo, Casa del Boccaccio
36. Camera dei Deputati
37. Senato della Repubblica
38. Agenzia del Demanio, Roma
39. Porto di Civitavecchia
40. Autostrada
41. Localizzazione Parchi Naturali Italiani
42. Piacenza, area militare dismessa, PUVAT
43. Orvieto, valorizzazione immobili statali attraverso PUVAT
44. Ex scuola di Ginestreto, Pesaro. Bene nel piano di alienazione degli immobili comunali, avviato nel 2011 e terminato l'anno successivo
45. Roma, area in Piazzale Clodio. Da Febbraio 2013 l'area è gestita dall'Agenzia del Demanio per consentire la concessione mediante bando di gara
46. Vista aerea PRU Novello, Cesena. Nel 2008 è stata approvata la costituzione della Società di Trasformazione Urbana Novello SpA (STU Novello) per l'attuazione delle previsioni urbanistiche del Programma di Riqualificazione Urbana "Il nodo intermodale ferro-gomma", denominato PRU Novello

47. Foto aerea dell'area del "palazzo degli specchi" , Ferrara. Ferrara Immobiliare SpA Società di Trasformazione Urbana ha l'obiettivo strategico dell'intervento di riqualificazione e sanare una situazione di degrado
48. Città di Cividale, sito Unesco. Accordo di programma tra la Direzione Regionale per i Beni Culturali del FVG e il Comune, per le azioni di tutela e valorizzazione
49. Mestre "M9", museo che terminerà nel 2015. Protocollo d'intesa tra Mibac e Fondazione di Venezia
50. Aquila, mura antiche. Protocollo d'intesa tra la giunta comunale e la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Abruzzo per il recupero delle mura
51. Comune di Civita di Bagnaregio. Protocollo d'intesa siglato tra l'Università di Venezia e Civita per attivare una valorizzazione del patrimonio architettonico comunale
52. Aosta, Caserma Battisti. Riqualificazione in Campus universitario, avvio nel 2013
53. Bergamo, Caserma Scotti, 1885, in dismissione. Citata dall'Agenzia del Demanio per possibile valorizzazione
54. Brescia, ex polveriera di Monpiano nella valle di monpiano
55. Bari, Caserma Rossani, in situazione di degrado dal 1990
56. Novara, Caserma Perrone, 1855/56. Recuperata a sede dell'Università del Piemonte Orientale nel 2001. Corridoio di accesso alle aule.
57. Casele Monferrato, Caserma Bixio in disuso, 1911-23. Casermetta ovest in muratura laterizia
58. Modena, Caserma Garibaldi, progetto di riqualificazione.
59. Ancona, Forte Garibaldi Pietralacroce, progetto di riqualificazione
60. Modena, Caserma Sant'Eufemia, progetto di riqualificazione
61. Grosseto, Monte Argentario, Forte Pozzarello, progetto di riqualificazione
62. Orvieto, Caserma Piave, progetto di riqualificazione
63. Peschiera del Garda, Caserma La Rocca, progetto di riqualificazione
64. Peschiera del Garda, Caserma XXIV Maggio, progetto di riqualificazione
65. Bologna, Caserma Masini. L'Agenzia del Demanio non ha avuto nessun offerta d'acquisto per una possibile riqualificazione
66. Venezia – Ex batteria
67. Planimetria dei siti militari dismessi della regione Friuli Venezia Giulia, aggiornata al 31.12.2010

68. Davide Virdis. Fortino militare costiero della seconda guerra mondiale, Alghero
69. Ex Ospedale militare – La Maddalena
70. Ex polveriera di S.Giovanni
71. Fotografia di Piazza d'Armi
72. Fotografia ingresso Caserma S.Barbara
73. Fotografia Caserma Montello
74. Fotografia Caserma Rubattino
75. Fotografia delle mura della Caserma Mameli
76. Fotografia Caserma XXIV Maggio
77. Fotografia Caserma Carroccio-Magenta
78. Immagine della Regione Lombardia, aree agricole
79. Milano, via Rovello, zona centro storico. Fotografia di un garage abbandonato
80. Milano, corso Lodi. Fotografia dell'ex sala cinematografica Maestoso
81. Milano, l'hotel fantasma di Ponte Lambro
82. Milano, la ex piscina Caimi di via Carlo Botta, zona Porta Romana
83. Milano, via Adamello, zona Porta Romana. Vista aerea di un'area dismessa
84. Tela di Cenni Italo, Il cortile della caserma Montebello di Milano durante una cerimonia militare nel 1918
85. Tela di G.Amelotti, Milano: Barona, cascina lavandaia e chiesa

Introduzione

Introduzione

"La frammentazione del patrimonio dello Stato, fra immobili delle amministrazioni centrali, quota del demanio storico-artistico e una pluralità di amministrazioni che gestiscono svariati beni, è tale che il risultato è uno solo: lo Stato, ad oggi, non sa esattamente di che cosa è proprietario"¹.

Le parole del Presidente dell'Agenzia del Demanio ci hanno fatto riflettere e sono state il punto di partenza di questa ricerca. Sfidando la citazione abbiamo cercato non solo di fare chiarezza riguardo gli immobili dello Stato, ma anche di provare a quantificare il forte potenziale degli innumerevoli elenchi di beni da noi consultati.

Il patrimonio pubblico è suddiviso in demaniale e patrimoniale, i primi citati si differenziano principalmente per la caratteristica dell'inalienabilità. A loro volta i beni demaniali vengono classificati in necessari, di proprietà esclusiva dello Stato, e accidentali, di proprietà non esclusivamente statale. Quelli patrimoniali invece, sono regolati dalle norme sulla proprietà privata e si suddividono in indisponibili, i quali possono essere venduti, ma non possono essere sottratti alla loro destinazione, come ad esempio le foreste, e quelli disponibili, beni appartenenti agli enti pubblici territoriali e con possibilità di vendita ai privati.

Il patrimonio pubblico, sia demaniale che patrimoniale è stato esaminato, definito e classificato, anche con il prezioso aiuto del Codice Civile, in modo di poter comprendere pienamente la legge sul federalismo demaniale, con i suoi aspetti positivi e negativi.

Nel corso degli ultimi vent'anni si è proceduto a molti tentativi di stimare il nostro patrimonio. Già nel 2004 si rilevava un valore di oltre 1.800 miliardi di euro.

Nello stesso anno si istituì il "Codice Urbani", dal nome del ministro ai Beni Culturali di quel periodo. La pianificazione e la gestione del paesaggio procedeva attraverso un accordo con le realtà territoriali, capaci di salvaguardare gli straordinari caratteri culturali dei paesaggi italiani come patrimonio dell'intera collettività nazionale. L'aspetto più significativo, definito da noi un primo approccio alla futura legge del federalismo, e controverso del Codice Urbani rimase quello della vendita dei beni demaniali. Non si trattava di "vendere il Colosseo" o altri grandi monumenti, ma quello di compilare un elenco di beni vendibili e non vendibili. In realtà questi elenchi di beni del demanio erano già stati ammessi dalla legge nel 1999 e un decreto del 2000 ne aveva definito limiti e condizioni.

La problematica più controversa, oltre alla vendita/svendita dei beni, è quella di non abbandonare l'immenso patrimonio pubblico italiano a se stesso. I beni immobili patrimoniali, quindi escludendo quelli demaniali, a dicembre 2010, sono stati stimati per un valore di oltre 56

¹ Agenzia del Demanio, dicembre 2009.

miliardi di euro. Tra questi, 148 fabbricati civili adibiti a fini istituzionali, comprese le caserme, per un importo di 27,5 miliardi.

Sulla massa complessiva di beni, demaniali e patrimoniali, che presentava e presenta tutt'ora forti vincoli ai fini della valorizzazione in termini economici, è stata definita l'operazione di attribuzione dei beni dello Stato agli enti territoriali prevista dal decreto legislativo 85/2010, la cosiddetta legge del federalismo.

In base alle stime della Banca d'Italia, la consistenza dei beni appartenenti agli enti territoriali, Regioni ed enti locali è del 82%, molto superiore a quella di proprietà dello Stato, il 14,6%. La proprietà è tuttavia disseminata in molte diverse amministrazioni pubbliche: Stato centrale, regioni, province, comuni, unioni di comuni, comunità montane, aziende sanitarie locali, università, enti previdenziali, camere di commercio, industria e agricoltura, agenzie regionali di sviluppo, autorità portuali e aziende territoriali per l'edilizia. In miliardi di euro la distribuzione dei beni immobili tra i diversi enti può essere ricostruita come segue: Stato 62, Regioni 11, Province 36, Comuni 267, Aziende sanitarie locali 25, università 10 e altri enti pubblici 14.

La maggiore concentrazione della proprietà dei beni immobili si riscontra dunque nei comuni, ma si stima che la parte considerata libera e disponibile per operazioni di alienazione o di valorizzazione economica non superi il 10%.

La conoscenza approfondita della consistenza e delle caratteristiche del patrimonio immobiliare pubblico e della sua possibilità di valorizzazione assume oggi un ruolo fondamentale. Prima di poter riprogettare porzioni di trame urbane esistenti, prima di imbattersi in una "progettazione del riuso", riteniamo doveroso comprendere l'iter travagliato del nostro patrimonio, e su quanto effettivamente siamo in grado di intervenire, anche per ciò che riguarda il capoluogo lombardo. Sarebbe forse troppo utopistico credere che ogni ente territoriale disponga i mezzi, ma anche la volontà, per disegnare progetti urbani in base alle proprie risorse di beni pubblici?

Ambito particolarmente intrecciato e complesso riguarda i beni del Ministero della Difesa. Il loro processo di dismissione potrebbe rivelarsi significativo per urbanisti e architetti. Le città, tra cui Milano, contengono caserme abbandonate, a volte in zone centrali, che potrebbero svolgere un ruolo diverso nel tessuto urbano.

Gli Accordi per procedere verso questa strada sono spesso difficili da definire e raggiungere, a volte purtroppo la burocrazia svolge un ruolo dominante, così da scoraggiare ogni tentativo fin dall'inizio.

La cementificazione incontrollata dei nostri giorni evidenzia quanto sia fondamentale sfruttare le aree abbandonate della città, e l'importanza di tutelare le aree non costruite, soprattutto se agricole.

"In Lombardia si è registrato un aumento considerevole delle aree antropizzate: si è passati dal 4,2% nel 1954 della superficie totale della regione al 14,1% del 2007. Contemporaneamente, le aree agricole si sono ridotte, sempre in valori percentuali, dal 55,4% al 43,7%. Oltre 235.700

ettari in più di aree antropizzate rispetto alla superficie occupata al 1954 e, contemporaneamente, l'erosione di oltre 278.000 ettari di aree agricole rispetto al totale delle superfici, sempre al 1954".²

Abbiamo evidenziato, rispetto al capoluogo lombardo, sette caserme, di cui cinque classificate come Ambiti di Trasformazione urbana nel Piano del Governo e del Territorio, revisionato e approvato in autunno dello scorso anno. Sono state oggetto di diversi rilievi e analisi, per giungere a proporre una visione urbana d'insieme della città, attraverso appunto una riqualificazione degli edifici militari; e cercando di identificare delle macro aree, da cui poter rilevare una caratteristica specifica, affinché ogni zona interessata assumesse un tratto distintivo.

Le caserme considerate sono: Mameli, Montello, Rubattino, Santa Barbara e il comprensorio delle caserme Magenta, Carroccio e XXIV Maggio. Inoltre, attraverso alcuni elenchi consultati legati al federalismo demaniale, abbiamo ritrovato due lotti militari dismessi, non figuranti come ATU, ma potenziali edifici da valorizzare, la ex caserma Bartoli a sud della caserma Rubattino, nella zona orientale di Milano, e la ex casermetta Dicat, vicina a Piazza d'Armi, quindi nella parte invece occidentale.

Effettuate analisi a diversa scala, abbiamo progettato questi lotti militari dando loro nuova identità, ma mantenendo comunque lo scheletro architettonico dell'antico impianto della Difesa, per non distruggere la memoria storica della città.

² Dati Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste, 2009, ERSAF

1. Dal "dominium" al demanio.

Come si evolve la definizione di bene pubblico dalla Preistoria all'Ottocento

Quando in epoca preistorica i gruppi umani iniziarono ad aggregarsi per sviluppare forme sociali, culturali ed economiche, i diritti civici o di uso civico erano diritti esistenziali, contestuali e funzionali alla fondazione stessa degli insediamenti umani sul territorio.

L'utilizzo dei beni era diretto, avveniva in natura ed era esercitato in modo promiscuo dalla collettività. Essendo i saperi tramandati oralmente, il possesso e l'esercizio del diritto perpetuato nel tempo dalla comunità ne costituiva titolo. Pertanto da quelle che saranno poi definite terre demaniali, gli uomini in origine traevano le risorse naturali e necessarie per il loro sostentamento.

Occorre ricordare in epoca romana quella che fu la distinzione tra *ager privatus* e *ager publicus*.

L'*ager privatus* era costituito dai terreni in piena proprietà privata (*dominium ex iure Quiritium*), e dai terreni divenuti oggetto di una durevole signoria dei privati, i quali dovevano il pagamento di un canone annuale allo Stato.

L'*ager publicus* invece era il territorio appartenente allo Stato romano; terre conquistate e lasciate allo sfruttamento dei privati cittadini (*ager occupatorius*), terre che nella realtà erano sempre più saldamente occupate dai patrizi e sempre meno revocabili dallo Stato. Dell'*ager publicus* faceva parte anche il territorio comune di un distretto rurale, destinato al pascolo (*ager compascuus*). Altre forme di *ager publicus* erano i terreni concessi dai censori ai privati in locazione dietro pagamento di un canone periodico (*ager locatus*), e i terreni venduti dai magistrati al miglior offerente su pagamento di un prezzo iniziale e di un canone annuo (*ager quaestorium*). Pertanto l'*ager publicus* veniva sostanzialmente dato in usufrutto quasi gratuito ai patrizi, certo non in proprietà perché di appartenenza dello Stato. Per i patrizi la guerra era un'ottima occasione per diventare sempre più ricchi, mentre per i plebei significava maggiore povertà. I lunghi periodi di guerra toglievano alla campagna numerose braccia da lavoro, cosicché i liberi coloni, piccoli proprietari, si trovavano nell'impossibilità di lavorare i loro campi e, a causa dei debiti contratti, le loro terre andavano a far parte delle proprietà dei nobili, in



1. Villa rustica di epoca romana con terreno privato



2. Resti dell'acquedotto romano Claudio, Roma



3. Borgo Medioevale

grado di disporre di un gran numero di schiavi a basso costo. Si costituirono così delle proprietà fondiarie immense, i latifondi, in cui accanto agli schiavi non retribuiti lavoravano come salariati quei contadini che avevano perso i loro poderi. Erano le basi del futuro sistema medioevale.

Nel passaggio dalla caduta dell'Impero Romano d'Occidente all'Alto Medioevo i primi Regni Romano-Barbarici continuarono a mantenere la distinzione tra *fiscus*, *res privata* e *patrimonium principes*, che verrà poi abolita con l'invasione longobarda del 568. In età carolingia si affermerà invece il diritto sovrano sui beni destinati ad uso pubblico attraverso una legislazione scritta in merito a strade, ponti, miniere e saline.

Le fonti storiche individuano nel Basso Medioevo l'introduzione del termine *demanium* nel pensiero giuridico. Nel 1158 durante il regno di Federico I detto il Barbarossa venne formulata l'idea che alcuni beni di interesse pubblico dovessero essere riservati allo Stato attraverso il concetto di *regalia*, diritti di pertinenza del sovrano, specialmente quelli di riscuotere imposte su strade, terre, caccia, pesca.

Attraverso un'altra fonte giuridica si individua l'introduzione nel Medioevo del termine *demanium*, contenuto nel *Liber Constitutionum* del Regno di Sicilia emanato da Federico II a Melfi nel 1231. Furono proprio i giuristi medioevali ad interrogarsi sulla portata del *demanio*, ad esempio separando tutti i redditi che venivano dal patrimonio privato o dal fisco vero e proprio per conquiste, per eredità, per multe.

Particolarmente delicata era la questione dell'*inalienabilità* del *demanio*. *Inalienabile* si dice di un bene o di un diritto di cui non è permesso il trasferimento ad altri. Tale questione verso la fine del Medioevo venne precisata anche dall'autorità papale con un intervento legislativo, che precisava che i beni *demaniali* non erano legati alla singola persona del sovrano ma alla corona come tale e per questo motivo erano *inalienabili*, salvo in alcuni casi eccezionali, ad esempio per necessità urgente di carattere militare.

Sarà in epoca tardo-medioevale che verrà sviluppata la teoria del cosiddetto *dominium diviso*, destinata a durare fino alla Rivoluzione francese. Venne così distinto il *dominium utile* dal *dominium directum*; il primo era attribuibile a chi aveva il godimento concreto del bene, mentre il secondo spettava a chi aveva la titolarità astratta del bene, quello che oggi chiameremmo nudo proprietario.

In epoca cinquecentesca in Francia nell'ordinanza di Moulins del 1566 Carlo IX sancirà i principi di carattere generale riguardanti l'*inalienabilità* dei beni. Tale concetto di *inalienabilità* dei beni passerà dalla Francia alla Savoia, in



4. Liber Constitutionum del Regno di Sicilia

quanto nelle Leggi e Costituzioni di Sua Maestà il re di Sardegna si leggeva “è legge fondamentale della nostra corona, stabilita dai nostri antenati e da noi pel pubblico bene, che il demanio o patrimonio di essa non possa mai alienarsi per non essere nelle dura necessità di gravare i popoli con nuove imposizioni.”.

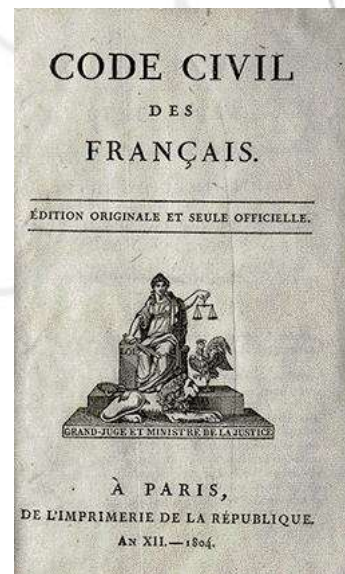
Dopo la guerra dei Trent'anni (1618-1648) i sovrani assoluti rifiuteranno il semplice ruolo di garante dei diritti degli ordini, clero e nobiltà, come era avvenuto nel Medioevo, e pretenderanno di non essere più subordinati alla legge, ma di crearla loro stessi. I sudditi a fronte di ciò non avevano alcun diritto, ma solo doveri. Lo Stato era concepito come proprietà del sovrano e alla sua morte era trasmesso in eredità. Pertanto durante i regni di tipo assolutistico la tesi dell'inalienabilità stentò a farsi strada.

Nella seconda metà del Settecento in gran parte dei paesi europei iniziò il periodo delle riforme volute dai sovrani assoluti e influenzate dal movimento dell'Illuminismo. Gli obiettivi principali delle riforme furono la riorganizzazione dell'apparato burocratico, al fine di rendere l'amministrazione dello Stato più razionale e in questo settore particolarmente importante fu l'istituzione del catasto, ovvero di un registro delle proprietà immobiliari, mentre il secondo obiettivo fu l'aumento delle entrate fiscali, col tentativo di imporre la tassazione anche alla nobiltà e al clero. Fu Maria Teresa d'Austria (1740-1780) a istituire il catasto con l'indicazione di tutte le proprietà terriere, modalità utile per definire con precisione l'entità delle imposte.

La Rivoluzione francese contrasterà la concezione assolutistica patrimoniale e dinastica, affermando che la sovranità derivava dal basso, ovvero da individui che formano la Nazione, e non dall'alto, da Dio, come si era ritenuto nell'Antico regime. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 26 agosto 1789 riporta nell'elenco dei diritti dell'uomo “naturali e imprescrittibili” nozioni sul diritto di proprietà e l'art. 17 addirittura la sacralizza. La concezione posta alla base di tale pensiero ritiene che la proprietà sia un vero e proprio “diritto dei diritti” e che senza di essa non sia possibile l'attuazione dei due grandi valori fondanti della Rivoluzione francese stessa, libertà ed uguaglianza. I diritti spettanti al signore vennero totalmente soppressi senza indennità ed il suo dominio diretto fu reso riscattabile a disposizione di chi poteva diventare proprietario unico del bene con un modico versamento. Estesissime proprietà ecclesiastiche vennero



5. Pianta catastale di Maria Teresa d'Austria



6. Codice Civile francese del 1800

confiscate e messe in vendita, favorendo la divisione delle grandi proprietà in piccoli lotti. La disciplina della proprietà, considerata come "vera e propria condizione fisica della libertà", rappresenterà il fulcro dell'intero Codice civile francese del marzo 1804. L'art. 544, esaltato dalla cultura liberale e borghese dell'Ottocento, definiva la proprietà come diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, definendo la proprietà "elemento costitutivo dello stesso genere umano" in quanto "il corpo intero del codice civile è consacrato a definire tutto ciò che può riguardare l'esercizio del diritto di proprietà, diritto fondamentale sul quale si fondano tutte le istituzioni". Peraltro nel Codice civile austriaco del 1811 le soluzioni giuridiche in merito alla proprietà mostrarono il permanere di un regime tradizionale, in quanto il legislatore austriaco mantenne in vita lo schema del dominio diviso, in dominio utile e dominio diretto. Verso la fine del secolo tuttavia la dottrina civilistica si allontanerà in parte dagli orientamenti di stampo francese per avvicinarsi alla scienza giuridica che stava fiorendo in Germania, che prendeva in considerazione una più compiuta teoria della proprietà con caratteri di unità e semplicità.

1.1 La classificazione dei beni pubblici: demaniali e patrimoniali.

Il Codice Civile ci chiarifica alcune delle nostre preziose risorse territoriali

Esplicitare in modo chiaro e corretto la classificazione dei beni pubblici del nostro Paese, è stata una sfida a cui non potevamo rinunciare.

Samuelson¹ definisce bene pubblico un bene di cui tutti possono godere in comune; cioè il consumo di ciascun individuo non comporta alcuna sottrazione del consumo dello stesso bene da parte di un altro individuo. Successivamente però, nella teoria dell'Economia pubblica, sono stati individuati in maniera precisa i caratteri essenziali dei beni e servizi pubblici rispetto a quelli privati. Quest'ultimi sono: la non rivalità² e la non escludibilità³.

Nel linguaggio comune i beni immobili appartenenti allo Stato vengono abitualmente definiti beni demaniali, comprendendo in tale definizione sia i beni compresi nel demanio pubblico che quelli appartenenti al patrimonio dello Stato.

Questa prima importante distinzione è ben definita nel linguaggio giuridico che invece riconosce demaniali solo quei beni posseduti a titolo pubblico da Enti pubblici e territoriali, mentre i patrimoniali sono quei beni che i medesimi Enti posseggono a titolo privato.

I beni che appartengono al demanio pubblico dello Stato, secondo quanto è previsto dal Codice Civile art. 822 e seguenti, sono il lido del mare, la spiaggia, le rade e i ponti; i fiumi, i torrenti, i laghi e altre acque definite pubbliche per legge e infine le opere destinate alla difesa nazionale. Questi beni costituiscono il cosiddetto demanio naturale, detto anche necessario. Secondo una classificazione tradizionale più comunemente diffusa sono catalogati rispettivamente come: demanio pubblico marittimo, demanio pubblico idrico e demanio pubblico militare.



7. Comune di Termoli - Demanio Marittimo



8. Lago Maggiore - Demanio Idrico



9. Aeroporto Luigi Olivari di Brescia-Ghedo - Demanio Militare

1 La moderna teoria dei beni pubblici è dovuta al premio Nobel in economia Paul A. Samuelson. Grazie all'opera "The Pure Theory of Public Expenditure", del 1954, la teoria ha raggiunto una maturità analitica.

2 Un bene è non rivale quando il suo consumo da parte di un soggetto non impedisce a un altro di godere dello stesso bene.

3 Un bene è non escludibile se singoli individui non possono essere esclusi, se non a costi proibitivi, dal consumo di tale bene.

I beni invece definiti sempre nell'articolo 822, comma 2, acquistano la configurazione giuridica di beni demaniali solamente se appartengono allo Stato (potendo appartenere anche a soggetti giuridici diversi). Costituiscono il cosiddetto demanio accidentale. Vengono catalogati in demanio stradale, demanio aeronautico civile, demanio dei canali e degli acquedotti di proprietà dello Stato ed infine gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, demanio artistico, storico e archeologico, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche.

Sia quelli necessari che quelli accidentali hanno uguali caratteristiche peculiari. Sono prima di tutto inalienabili, ovvero non possono essere trasferiti ad altri a meno che non siano sdemanializzati, cioè vengono trasferiti dalla categoria dei beni demaniali a quella dei patrimoniali, in quanto hanno cessato la loro funzione di soddisfacimento del primario pubblico interesse. Inoltre non possono formare oggetto di diritto a favore di terzi se non nei modi e limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano; ed infine sono beni imprescrittibili, non se ne può acquistare la proprietà. Infatti con il termine alienazione si definisce la vendita di un bene, che nell'ambito demaniale è proibita. Questi beni possono però essere dati in uso esclusivo dallo Stato a soggetti terzi, previo pagamento di un canone, solo per il tramite dell'applicazione dell'istituto giuridico della concessione⁴, la quale comunque è sempre revocabile qualora l'interesse pubblico lo esiga.

Per esclusione, tutti i beni non distinti ai sensi dell'art. 822 del c.c., sia dello Stato, delle regioni che delle province, costituiscono i "beni patrimoniali", che si distinguono in indisponibili e disponibili. Questi beni non hanno la caratteristica della demanialità e sono soggetti alle regole particolari che li concernono nell'art. 828 comma 1. Dei primi citati ne fanno parte le foreste, le miniere, le acque minerali e termali, le cave e le torbiere, la fauna selvatica, beni di interesse

storico, artistico e archeologico ritrovati nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, quali le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi e



10. Binari – Demanio Ferroviario



11. Aeroporto Malpensa - Demanio Aeronautico

⁴ Il rapporto è rappresentato da un ente pubblico che è titolare del bene e responsabile in via diretta del servizio da affidare in gestione, la gestione viene trasferita al concessionario che si assume il "rischio economico" nel senso che la sua remunerazione dipende strettamente dai proventi che potrà trarre dall'utilizzo del bene.

infine gli altri beni destinati a un pubblico servizio. Questi citati, i beni indisponibili, sono nominati nell'art. 9 del r.d. n.827/1924 che così recita: "Si considerano non disponibili quei beni che per la loro destinazione ad un servizio pubblico o governativo ovvero per disposizione di legge non possono essere alienati o comunque tolti dal patrimonio dello Stato. Gli altri beni patrimoniali si classificano fra i disponibili".

D'altro canto, l'art. 828 del c.c., comma 2, dichiara: "I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabili dalle leggi che li riguardano".

Alla luce di tali considerazioni si può quindi affermare che la distinzione fra i beni patrimoniali disponibili e quelli indisponibili non è fondata sull'assoluta inalienabilità di questi, ma è basata sulla diversa destinazione economica dei beni dell'una e dell'altra categoria: i beni indisponibili hanno carattere di utilità pubblica immediata, in quanto sono destinati ad un servizio pubblico o rivestono, comunque, un interesse pubblico; mentre i beni disponibili hanno un'utilità puramente strumentale, servono soltanto indirettamente a soddisfare i bisogni pubblici in quanto forniscono mezzi allo Stato (ad esempio edifici o terreni dati in affitto).

I beni disponibili quindi non sono propriamente beni pubblici, ma appartenenti ad enti pubblici e si distinguono per il loro carattere prevalentemente redditizio e per la mancanza di una destinazione attuale ad un pubblico servizio. Sono praticamente beni privati a tutti gli effetti e sono soggetti alle regole del codice civile.

Infine tutti i beni patrimoniali disponibili possono, a differenza dei beni demaniali, formare oggetto di qualunque negozio di diritto privato e sono, quindi, prescrivibili, ciò significa che possono essere acquistati per usucapione⁵.

Per il passaggio dei beni patrimoniali dalla categoria dei beni indisponibili a quella dei beni disponibili non occorre uno speciale atto amministrativo, come quello previsto dall'art. 829 c.c.



12. Cava di marmo a Carrara. Bene Patrimoniale Indisponibile



13. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale



14. Disegno di Palazzo Chigi

⁵ Può accadere che un bene abbia per anni un possessore non proprietario e un proprietario non possessore. Al protrarsi di questa situazione la legge ricollega una precisa conseguenza: il proprietario perde il diritto di proprietà, il possessore lo acquista. È l'usucapione, l'acquisto della proprietà a titolo originario mediante il possesso continuato nel tempo.

per effettuare il passaggio di beni dal demanio al patrimonio, come citato precedentemente, attraverso la dichiarazione dell'autorità amministrativa. Dell'atto deve essere dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale. E' sufficiente, a tale scopo, il semplice verbale di dismissione, redatto dalle amministrazioni interessate, nel quale viene di fatto constatato che i beni di cui trattasi sono stati dismessi dalle amministrazioni statali che li avevano in uso.

La questione problematica connessa al riconoscimento della categoria dei beni demaniali ha sempre alimentato numerosi dibattiti, portando non sempre all'individuazione di criteri convergenti. Tuttavia, allo stato attuale, è possibile identificare alcune norme generali per il riconoscimento di demanialità di un bene. Prima di tutto attraverso l'appartenenza a un ente pubblico territoriale, Stato, regione, provincia o comune, poi con la natura del bene e infine con la destinazione del bene ai fini dell'ente all'uso pubblico. Semplificando ulteriormente possiamo definire demaniali i beni che per natura o per disposizione di legge servono in modo diretto a soddisfare i bisogni collettivi, ragion per cui sono sottoposti a speciali vincoli.

In ambito di utilizzazione dei beni demaniali è possibile suddividerli in due macro gruppi, uno formato dai beni che hanno l'attitudine a soddisfare, in modo immediato o mediato, a pubbliche esigenze attraverso l'uso diretto che di essi fa l'amministrazione, per esempio le opere destinate alla difesa nazionale. L'altro formato dai beni destinati all'uso pubblico, quindi all'uso della collettività.

Tutti questi beni devono essere gestiti e il problema dell'amministrazione sorgeva già all'inizio del secolo precedente. Il Regio Decreto 2440 di Novembre 1923 inerente al controllo del patrimonio e della contabilità generale dello Stato, menziona all'art. 1 i beni immobili dello Stato, tanto pubblici quanto posseduti a titolo di proprietà privata, mentre il relativo regolamento, approvato con il R.D. 827 del 23 maggio 1924, suddivide i beni dello Stato in demanio pubblico e beni patrimoniali secondo le norme del codice civile.

Circa la natura giuridica dell'uso delle cose pubbliche da parte dei cittadini, occorre distinguere l'uso "ordinario" dall'uso "eccezionale". Quello ordinario si suddivide in "generale", detto anche uso comune, e uso "speciale". Il generale è quello consentito a tutti i cittadini ed è conforme alla destinazione primaria del bene corrispondente agli scopi che ne giustificano l'assegnazione al demanio pubblico, il cui godimento è ammesso a qualsiasi cittadino, senza la necessità di un particolare atto amministrativo (uso delle strade, dei fiumi, degli aeroporti). Mentre l'uso speciale è conforme alla primaria destinazione del bene, ma a tale uso sono ammessi soltanto determinati soggetti in virtù di uno speciale permesso (circolazione di particolari veicoli sulle strade pubbliche). L'uso eccezionale è quello diverso dall'ordinaria destinazione del bene, in grado di sottrarre una parte del bene per attribuirlo in godimento esclusivo a determinati soggetti attraverso specifici atti concessori. Questi atti sono "concessioni costitutive", le quali trasferiscono al privato le stesse facoltà che spettano all'Amministrazione pubblica, attribuendo al primo diritti di natura privatistica appartenenti alla categoria dei diritti su cose altrui. Questo passaggio tra pubblico e privato è specificato nell'art. 823 c.c. il quale ammette che i beni demaniali possono essere utilizzati dai privati sotto l'aspetto puramente economico.

A partire dal 1997 le varie normative che si sono succedute hanno introdotto anche per i beni demaniali l'obbligo di procedere ad una valutazione monetaria, prevista in precedenza per i soli beni patrimoniali.

Per i beni demaniali ci si trova in assenza del mercato, condizione che non consente di stabilire quindi un "valore venale"⁶. Questa particolare condizione costituisce un limite alla possibilità di definire un vero e proprio controvalore monetario per determinare categorie di beni (ambientali, architettonici, storici, culturali ect), che sebbene siano per la collettività una preziosa risorsa di grande "valore sociale", costituiscono quasi sempre un onere per i costi di manutenzione, solo raramente controbilanciati da pagamenti di pedaggio e/o accessi.

Il primo D.R. citato stabilisce che i beni immobili dello Stato, tanto demaniali che patrimoniali, sono amministrati a cura del Ministro delle Finanze, oggi Ministro dell'Economia e delle Finanze. Dal 1999 sono state costituite le Agenzie Fiscali, che sono organismi tecnico-operativi con personalità giuridica di diritto pubblico, dotate di autonomia organizzativa, gestionale, contabile e di bilancio. L'Agenzia demandata alla valorizzazione e alla gestione di alcuni dei beni dello Stato è attualmente l'Agenzia del Demanio, unica tra le quattro agenzie fiscali a risultare ente pubblico economico, assoggettata a un Contratto di servizi, e non una Convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze come per le altre tre agenzie fiscali che sono Entrate, Territorio e Dogane.

⁶ A differenza del valore di mercato, il valore venale è quel tipo di valore riferito alla somma dei valori dei componenti del bene, senza qualsiasi riferimento ad eventuali fattori soggettivi che possano avere influenza nella determinazione della libera scelta del potenziale acquirente. Il procedimento di individuazione del valore venale (che è sempre un processo di stima) è dunque limitato alla considerazione di elementi di valutazione oggettivi e stabili, non comprende considerazioni riguardo circostanze momentanee o particolari.

BENI PUBBLICI

Costituzione italiana art. 42
La proprietà è pubblica o privata.
I beni economici appartengono
allo Stato, ad enti o a privati.

Codice Civile art. 810:
Sono beni le cose che possono
formare oggetto di diritti.

BENI DEMANIALI

ART 822 C.C.
INALIENABILI E IMPRESCRITIBILI
BENI IMMOBILI

BENI PATRIMONIALI

ART 825 C.C.
BENI CHE GLI ENTI PUBBLICI E TERRITORIALI
POSSEGONO A TITOLO PRIVATO

BENI NECESSARI

APPARTENGONO
SOLO ALLO STATO

BENI ACCIDENTALI

APPARTENGONO
ALLO STATO E AGLI
ENTI TERRITORIALI
PUBBLICI

BENI DISPONIBILI

APPARTENGONO AD
ENTI PUBBLICI

BENI INDISPONIBILI

APPARTENGONO A
QUALSIASI ENTE
PUBBLICO

DEMANIO MARITTIMO
lido
spiaggia
porti
rade
lagune
foci
bacini di acqua salsa
canali per uso pubblico
marittimo

DEMANIO IDRICO
fiumi
laghi e torrenti
acque sorgenti
acque sotterranee
rivi, fossati colatori
ghiacciai
porti interni

DEMANIO MILITARE
fortezze
piazzaforti
installazioni missilistiche
linee fortificate/trinceate
porti/aeroporti militari
funivie militari
ricoveri antiaerei

DEMANIO STRADALE

DEMANIO
AEREAUTICO

DEMANIO
FERROVIARIO

ACQUEDOTTI

BENI DI INTERESSE
STORICO ARTISTICO
ARCHEOLOGICO

ESEMPI

alloggi
depositi
terreni
fabbricati
ex stazioni
ex cave
aree industriali
rimesse
...

foreste e miniere
acque minerali e termali
cave/torbiere
fauna selvatica

beni di interesse storico,
artistico e archeologico
ritrovati nel sottosuolo

beni costituenti la dotazio-
ne della Presidenza della
Repubblica

beni destinati alla
Difesa militare:
caserme e armamenti
aeromobili militari
navi da guerra

edifici destinati a sede di
uffici pubblici, con i loro
arredi

altri beni destinati a un
pubblico servizio

1.2 La gestione dei beni pubblici prima della legge sul Federalismo Demaniale.

I diversi Ministeri collaborano tra loro, creando, a volte, una confusa rete di connessioni

BENI DEMANIALI NECESSARI

Demanio Marittimo

Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti definiva i confini del demanio marittimo e, con l'ausilio di altri Enti, ne gestiva la struttura.

L'articolo 30 del Codice della Navigazione stabilisce che è l'amministrazione dei trasporti e della navigazione a regolare l'uso del demanio marittimo e ad esercitarvi la polizia.

Demanio Idrico

Lo Stato, prima della legge sul federalismo demaniale, gestiva il pagamento di appositi canoni per l'uso delle risorse idriche, come ad esempio il R.D.L. 456/1924 in cui si prevedeva "canoni concessori" per l'utilizzo di "acque e pertinenze di canali demaniali".

Con la nascita della Repubblica Italiana si è continuato a stabilire dei canoni per l'uso del demanio idrico, con periodici aggiornamenti (D. Lgs.C.P.S. 24/1947, L. 8/1949, L. 1501/1961, e tutte le successive modifiche e integrazioni), fino al trasferimento di competenza alle Regioni. Queste ultime, notoriamente costituite nel 1970, hanno poi usufruito di specifiche deleghe, fino a giungere al decreto "Bassanini".

Il D. Lgs 112/1998 ha trasferito alle Regioni le competenze amministrative e di gestione del demanio idrico e dei beni riferiti ad esso. Il Decreto prevede che "i proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico siano introitati dalla regione".

L'esercizio regionale di funzioni amministrative è tuttavia subordinato alla programmazione nazionale della destinazione di tali risorse e alle direttive statali, sia generali, sia di settore, per la disciplina dell'economia idrica.

Demanio Militare

Il demanio militare era gestito dal Ministero della Difesa – GENIODIFE.

Il Ministero della Difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della difesa e massimo organo gerarchico, attua deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, emana direttive di politica militare, d'attività informativa e di sicurezza e d'attività tecnico-amministrativa. Esso partecipa direttamente a tutti gli organismi internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare, approva la pianificazione generale ed operativa interforze nonché si occupa della pianificazione relativa all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della difesa.

Il Ministro, inoltre, ha il compito di illustrare al Parlamento, in occasione dell'annuale presentazione dello stato di previsione, l'evoluzione del quadro strategico e delle alleanze militari, l'evoluzione degli impegni operativi interforze, le previsioni di spesa inquadrate nella manovra prevista dalla legge finanziaria, la ripartizione delle risorse finanziarie per impegni

operativi, amministrativi e per settori di spesa e lo stato di attuazione dei programmi di investimento unitamente alle misure di ristrutturazione e riqualificazione dello strumento militare. La Direzione dei Lavori e del Demanio (GENIODIFE) si occupa, invece, della progettazione, della realizzazione e della manutenzione degli immobili e provvede alla formazione di personale tecnico specializzato militare e civile per le unità operative e per gli organi addestrativi, logistici e territoriali.

La Direzione Generale dei Lavori e del Demanio opera in conformità al Decreto Ministeriale del 26 gennaio 1998 del Ministro della Difesa, pubblicato nella G.U. n. 80 in data 06/04/1998, in base al quale è stata definita la struttura ordinativa e le competenze della Direzione generale dei lavori del demanio.

Il citato Decreto del 26/01/1998 stabilisce inoltre i compiti della Direzione Generale: la pianificazione e la gestione delle risorse finanziarie attribuite alla Direzione Generale, la progettazione, realizzazione e manutenzione delle costruzioni edili di ogni tipo, nazionali e NATO.

Successivamente deve occuparsi del coordinamento con gli Stati Maggiori di Forza Armata per tutti gli interventi infrastrutturali, della vigilanza sulle attività esecutive connesse alla progettazione e realizzazione delle opere, assegna fondi alla periferia per le esigenze in campo infrastrutturale e demaniale, si occupa di attività relative alla bonifica da ordigni esplosivi e relative ad espropri, dismissioni, permuta, servizi militari e aeroportuali, tenuta inventario.

Infine detiene l'attività amministrativa riguardante l'affidamento degli appalti e l'esecuzione dei relativi contratti unitamente all'attività di contenzioso legata all'affidamento degli appalti e alla loro esecuzione.

BENI DEMANIALI ACCIDENTALI

Demanio Stradale

L'art. 2, comma 5 e 6, C.d.S. stabilisce in base al demanio (statale, regionale, provinciale, comunale) una serie di categorie di tratti stradali:

«(...) 5. Per le esigenze di carattere amministrativo e con riferimento all'uso e alle tipologie dei collegamenti svolti, le strade, come classificate ai sensi del comma 2, si distinguono in strade «statali», «regionali», «provinciali», «comunali», (...). Enti proprietari delle dette strade sono rispettivamente lo Stato, la regione, la provincia, il comune. Per le strade destinate esclusivamente al traffico militare e denominate «strade militari», ente proprietario è considerato il comando della regione militare territoriale. (...)»

Demanio Aeronautico

I beni appartenenti al demanio aeronautico civile appartengono allo Stato.

Tali beni sono amministrati dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Direzione Generale dell'Aviazione Civile), che è assegnato all'ENAC, in uso gratuito, dal comma 2 art. 8 del D.Lgs. n.250 del 25 luglio 1997.

Lo Stato deve “manifestare la volontà” di destinare il bene al servizio del trasporto aereo civile; quindi l'origine della demanialità dei beni del demanio aeronautico civile, a differenza di quella del demanio necessario, necessita di una “qualificazione”.

Compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, pertanto, decretare la perdita della demanialità di un bene mediante l'atto amministrativo di classificazione, solo dopo, però, aver accertato che lo stesso abbia perso i caratteri costitutivi della demanialità sanciti dalla legge.

Il D.P.R. 13 Luglio 1998, n. 367, uno dei provvedimenti emanati dal Governo in attuazione della c.d. “Riforma Bassanini”, ribadisce che, riguardo ai beni appartenenti al demanio aeronautico, le funzioni previste dall'art. 2 (compiti dell'ufficio del territorio), dall'art. 3 (natura degli accertamenti), dall'art. 4 (programmazione dell'attività di vigilanza) e dall'art. 5 (procedimenti di tutela) sono svolte dall'Autorità aeronautica.

Tale funzione di vigilanza è attribuita anche al Direttore dell'ufficio del territorio, oggi Agenzia del Demanio.

Demanio Ferroviario

Le strade ferrate e i beni del demanio ferroviario appartengono al demanio pubblico, ai sensi dell'art. 822 c.c., comma 2.

L'Ente Ferrovie dello Stato è stato istituito con L. 22.4.1905 n. 137 in seguito alla nazionalizzazione delle reti ferroviarie private che aveva comportato l'acquisto da parte dello Stato dei beni ferroviari. Tale Ente è stato trasformato da azienda autonoma in ente pubblico, dotato di personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria con la legge n.201 del 17.5.1985.

Nel 1986 è stata creata una divisione tra servizi e infrastruttura, coerentemente con la direttiva CEE91/440¹ e successivamente, nel 1992, è stata attuata l'ultima trasformazione dell'ente in società per azioni con un unico azionista: lo Stato.

¹ La strada, cioè l'infrastruttura, è di proprietà di diversi enti, ad esempio i Comuni o le Province, oppure può essere in concessione alle Società che gestiscono la rete autostradale. Da queste considerazioni riflettiamo e affermiamo che a nessuno verrebbe in mente di chiedere che le automobili siano di proprietà dello stesso ente che gestisce la strada; quest'ultimo appunto hanno il vantaggio di poter percorrere ogni via. Ecco che paragonando con la situazione ferroviaria comprendiamo che la questione è differente. Prima di tutto, l'infrastruttura è continua, i binari sono un vincolo perenne. Fondamentale diviene così una suddivisione in cui la gestione dell'infrastruttura comprende: i binari e le stazioni, la circolazione dei treni, quindi i segnali, gli apparati di blocco e tutto il personale che li comanda e le tracce, il fatto che ciascun tratto di linea, in un certo intervallo di tempo, è disponibile per la circolazione di un dato treno; la pulizia delle stazioni, l'erogazione di informazioni ai viaggiatori e l'energia elettrica delle linee elettrificate. Mentre sono sempre del gestore dell'infrastruttura, ma dati in affitto all'impresa ferroviaria, i depositi. Sono invece dell'impresa ferroviaria: i treni, il personale di condotta e di scorta, la manutenzione dei treni e i biglietti pagati dai viaggiatori. Il gestore dell'infrastruttura vende tracce, e alcuni servizi come la sosta, alle imprese ferroviarie, le quali a loro volta le usano per far circolare i loro treni. Il nostro gestore inoltre costruisce le ferrovie in senso fisico, o nel caso comune in cui esse già esistano, ne cura la manutenzione. Questa suddivisione ha portato a dei vantaggi, ovvero ad una divisione di responsabilità che chiarifica la situazione, ma il vero valore aggiunto è che così più imprese ferroviarie possono effettuare servizi sulla stessa rete: la cosiddetta liberalizzazione delle ferrovie, dei servizi, non dell'infrastruttura, la quale non è solo sinonimo di concorrenza nel mercato, intesa tra più imprese, ma anche per il mercato. Infatti, in molti casi i servizi di più imprese possono essere del tutto indipendenti, come lo sono quelli dei viaggiatori rispetto a quelli merci. In altri casi un'impresa

L'azienda autonoma Ferrovie dello Stato utilizzava e gestiva i beni necessari all'esercizio del servizio di trasporto ferroviario di proprietà dello Stato.

Agli inizi degli anni 2000 sono avvenuti diversi cambiamenti, in quanto, passeggeri, trasporto regionale e cargo con l'Unità Tecnologica e Materiale Rotabile divennero Trenitalia mentre l'infrastruttura divenne Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

Acquedotti

Gli acquedotti possiedono carattere demaniale indipendentemente dal fatto che trasportino acque pubbliche e vengono definiti come il complesso degli impianti di attingimento, di trattamento, di trasporto e di distribuzione.

Gli acquedotti già di proprietà statale interessanti una sola regione sono stati trasferiti alle regioni dall'art. 11, l. 281/1970.

La Corte Costituzionale, con sentenza 320/2011 del 24 novembre 2011, ha affermato il principio della incedibilità, a soggetti privati, delle infrastrutture a rete del servizio idrico integrato comprendenti acquedotti, fognature, depuratori e relative infrastrutture pertinenziali.

Beni di interesse Storico, Artistico, Archeologico

Appartengono a questa categoria di beni: rovine di palazzi, templi, città antiche, e universalità di beni mobili (reperti conservati in musei, collezioni di quadri, di sculture ecc.) di proprietà di enti pubblici.

La legge 14.1.1993 n.4 affidò la gestione dei suddetti beni al Ministero per i beni e le attività culturali; successivamente, con la nascita dell'Agenzia del Demanio la loro amministrazione è diventata responsabilità dell'ente, sempre in stretta collaborazione con i diversi Ministri competenti nell'ambito.

BENI PATRIMONIALI INDISPONIBILI

Il patrimonio naturale e paesaggistico è gestito e tutelato dal Corpo forestale dello Stato, posto alle dirette dipendenze del Ministero delle politiche agricole e forestali. Il Corpo è una forza di polizia ad ordinamento civile, specializzata anche nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare.

produttrice non ferroviaria potrebbe decidere di curare essa stessa la distribuzione dei propri prodotti, e quindi far circolare i propri treni merci, in concorrenza con altri gestori merci generici. E' da prendere in considerazione un'altra questione da analizzare. E' chiaro che su una linea ferroviaria in cui una sola impresa vuol far passare i propri treni, il gestore dell'infrastruttura non ha alcun problema ad assegnarle le tracce. Ma che cosa succede quando la stessa traccia è "ambita" da più imprese? O quando non ci sono comunque tracce a sufficienza per tutte le imprese? In tutti questi casi vi è il problema dell'allocazione della capacità, che è disciplinato in maniera molto precisa dal gestore dell'infrastruttura, da RFI, mediante il Prospetto Informativo della Rete (PIR): un importante volume di dati e norme che RFI pubblica annualmente e che disciplina tutta la materia. Esso contiene la descrizione fisica della rete (linee e impianti) e tutte le prescrizioni a cui si devono attenere le imprese ferroviarie che richiedono delle tracce.

Le sue molteplici attività sono coordinate a livello PROVINCIALE dai NIPAF (Nuclei Investigativi Provinciali di Polizia Ambientale e Forestale) e a livello centrale dal NICAF (Nucleo Investigativo Centrale di Polizia Ambientale e Forestale)

I molteplici compiti affidati al Corpo forestale dello Stato sono sanciti dalla Legge di riordino n.36 del 6 Febbraio 2004.

Le competenze amministrative di tutela, gestione e valorizzazione in materia di miniere sulla terraferma sono in capo alle Regioni, che inoltre disciplinano la ricerca di giacimenti, di acque minerali e termali, oltre che il loro utilizzo.

Importante è la tutela dell'assetto ambientale ed idrogeologico dei territori, sui quali vengono rilasciate delle licenze di sfruttamento e concessione da parte dell' Ente pubblico. Tali permessi durata triennale, mentre le concessioni su giacimenti di acque minerali o termali, se la Regione ne riconosce le qualità terapeutiche, hanno durata massima di trent'anni.

L'art 826 del c.c. afferma che cave e torbiere sono comprese nel patrimonio dello Stato, ora amministrate dalle Regione. L'Ente pubblico gestisce le funzioni amministrative in materia, legate a tutela, vigilanza, igiene e sicurezza del lavoro al loro interno.

L'autorità mineraria può sottrarre al proprietario del fondo il bene in oggetto quando ritenuto necessario; il privato, invece, ha l'obbligo, per legge, di coltivare la cava poiché con la destinazione del suolo ad attività estrattiva il diritto del proprietario si trasforma in diritto-dovere ad esercitare tale attività. Se il proprietario non intraprende la coltivazione della cava o torbiera o uno sviluppo non sufficiente, l'ingegnere capo del distretto minerario può prefiggere un termine per l'inizio, la ripresa o l'intensificazione dei lavori.

Lo Stato è unico proprietario della fauna selvatica.

Esso regola l'esercizio del proprio diritto di proprietà e del proprio possesso consentendo, a determinate condizioni, la tutela da parte di privati di alcuni esemplari. La destinazione del bene patrimoniale indisponibile costituito dalla fauna selvatica è del tutto originale rispetto al concetto tradizionale di "destinazione" del bene pubblico, e deve senz'altro identificarsi nella sopravvivenza della fauna medesima.

I beni mobili di interesse storico, artistico e archeologico ritrovati nel sottosuolo sono appartenenti allo Stato ed il loro ritrovamento da parte di uno scopritore è definito per legge. Infatti egli dovrà denunciare il ritrovamento entro 24 ore al sindaco o all'autorità di pubblica sicurezza e durante il tempo trascorso dovrà conservare il bene garantendone la miglior tutela. L'art.89 comma 6 definisce che: "Il Ministero può consentire, a richiesta, che le cose rinvenute rimangano, in tutto o in parte, presso la Regione od ente pubblico territoriale per fini espositivi, sempre che l'ente disponga di una sede idonea e possa garantire la conservazione e la custodia delle cose medesime".

I beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica sono beni mobili e immobili statali sui quali al Presidente spetta solo un diritto d'uso, ma appartenenti comunque allo Stato. Tra questi ritroviamo, ad esempio, il palazzo del Quirinale con i relativi mobili e le relative pertinenze.

Molti degli immobili sono gestiti dall'Agenzia del Demanio mentre altri sono stati attribuiti, per amministrazione e gestione, al Ministero delle Finanze.

Per quanto riguarda la questione dei beni patrimoniali destinati alla difesa militare dobbiamo effettuare delle ulteriori divisioni inerenti la gestione degli stessi.

Il Ministero della Difesa è al vertice di questa diramazione, infatti gli armamenti militari vengono amministrati dalla "Direzione Nazionale degli Armamenti", che deve sempre fare riferimento al Ministero. Gli aeromobili militari dell'Aeronautica Militare, che a loro volta rispondono sempre al Ministero, come per le navi da guerra sono beni gestiti dalla Marina Militare.

Altri beni della Difesa, come caserme, poligoni e fari sono gestiti dalla Società "Difesa Servizi S.p.A", che è stata formalmente costituita con legge 23 dicembre 2009, n. 191, poi riassetata nell'art. 535 del Codice dell'Ordinamento militare con il D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

Questo strumento innovativo è utile al Ministero per perseguire una politica di autofinanziamento strutturale. E' gestito dall'interno nell'ambito amministrativo, in cui viene svolta l'attività negoziale per l'acquisizione di beni mobili, servizi e prestazioni connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione Difesa, e non legate all'attività operativa delle Forze Armate.

Questa Società inoltre si occupa della valorizzazione e della gestione degli immobili militari e dell'aspetto energetico di caserme e strutture militari tramite l'installazione di pannelli fotovoltaici. Nel 2011, infatti, la Direzione Generale dei Lavori e del Demanio del Ministero della Difesa ha concesso per venticinque anni a Difesa Servizi S.p.A. l'uso dei tetti e dei terreni per l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

"Gli edifici destinati a sedi di uffici pubblici, con i loro arredi" costituiscono l'attrezzatura materiale mobile e immobile necessaria per l'esercizio dell'azione amministrativa. Gli "altri beni destinati ad un pubblico servizio" sono tutti gli strumenti materiali con cui le amministrazioni pubbliche soddisfano esigenze collettive come ad esempio l'erogazione dell'acqua, del gas e dell'energia elettrica.

BENI PATRIMONIALI DISPONIBILI

I beni patrimoniali disponibili non essendo propriamente beni pubblici, ma appartenenti ad enti pubblici, si distinguono dai beni indisponibili per il loro carattere prevalentemente redditizio e per la mancanza di una destinazione attuale ad un pubblico servizio. Sono beni privati a tutti gli effetti e sono soggetti alle regole del codice civile.

Molti di questi beni sono gestiti dall'Agenzia del Demanio, che ha effettuato una sistematica operazione di censimento, fotografando nel 2006 tutti i beni patrimoniali disponibili di proprietà dello Stato.

1.3 L'Agenzia del Demanio e il suo ruolo

"Molte delle nostre energie sono concentrate sui processi di valorizzazione degli immobili pubblici, con la collaborazione degli Enti locali, per creare opportunità di rigenerazione dei tessuti urbani e per immettere tali immobili in un circuito di redditività."

Dichiarazione in un'intervista del Febbraio 2012 di Stefano Scalera, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, direttore dell'Agenzia del Demanio, che ha sede principale a Roma. Il Presidente presiede il Comitato di Gestione e propone e/o esegue le deliberazioni di quest'ultimo. E' presente infine l'organo del Collegio dei Revisori dei Conti. L'Agenzia è assoggettata al controllo della Corte dei Conti. A parte la sede nella capitale italiana sono presenti sedici strutture territoriali entro il confine nazionale. A Milano è locata in Corso Monforte.

L'articolo 65 del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recita:

"All'Agenzia del Demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili."

In seguito, il Decreto Legislativo n. 173 del 2003 ha trasformato l'Agenzia in Ente Pubblico Economico (EPE).

L'Agenzia, per essere precisi, viene definita EPE poiché è un soggetto giuridico autonomo, con proprio patrimonio e proprio personale dipendente. Essendo separato dall'apparato burocratico della Pubblica Amministrazione, può adattarsi più facilmente ai cambiamenti del mercato. Rimane però, il legame pubblico poiché gli organi di vertice vengono appunto nominati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Rispetto a quest'ultimo bisogna chiarire

che all'Agenzia non sono riservate competenze che non travalicano quelle in precedenza attribuite al Ministero, connesse alla futura assunzione in carico dei beni divenuti patrimoniali.

Appunto il Ministero dell'Economia e delle Finanze detta gli indirizzi che l'Agenzia dovrà seguire mediante l'Atto di indirizzo triennale, che viene inviato annualmente all'Agenzia, e il Contratto dei Servizi, sempre con cadenza annuale.

La mansione quindi fondamentale e principale è appunto quella dell'amministrazione e della valorizzazione dei beni immobiliari dello Stato, anche attraverso la loro gestione economica. Gli immobili visionati dall'Agenzia sono circa



15. Roma, via Barberini. Sede della Direzione Generale, Agenzia del Demanio

16.000, suddivisi in patrimonio disponibile, demanio storico-artistico, immobili destinati agli usi governativi e fondi immobiliari pubblici (FIP).

Importante è la collaborazione con gli Enti locali, i quali riconoscono le esigenze e le potenzialità degli immobili, in modo da poter usufruire o riconvertire il bene in maniera idonea.

L'Agenzia si occupa inoltre dei beni confiscati dalla criminalità organizzata e di una serie di immobili della Difesa, non più necessari per usi militari.

A fondamento degli indirizzi strategici dell'Agenzia del Demanio, si pone il pieno riconoscimento del patrimonio immobiliare pubblico quale risorsa in grado di produrre valore. In tal senso le valorizzazioni rappresentano i processi attivati dall'Agenzia del Demanio al fine di creare o incrementare il valore economico e sociale di singoli beni o di sistemi di beni di proprietà dello Stato. Il processo di valorizzazione si sviluppa a partire da specifici programmi di asset management, sulla base di idonee analisi di fattibilità tecnica, economico-finanziaria e procedurale finalizzate a definire lo scenario ottimale di rifunzionalizzazione dei beni, in coerenza con gli indirizzi di pianificazione, sviluppo e programmazione economica del territorio. L'attuazione dei progetti di valorizzazione avviene in stretta cooperazione istituzionale non solo con gli Enti territoriali, ma anche con altri Enti statali preposti alla tutela del patrimonio pubblico.

Le recenti novità normative hanno affidato, inoltre, all'Agenzia del Demanio un ruolo definito di promozione, coordinamento e supporto tecnico-specialistico nei processi di valorizzazione degli altri patrimoni immobiliari pubblici, a partire da quelli di proprietà degli Enti territoriali, anche rivvenienti dal "federalismo demaniale" di cui al D.Lgs. n. 85/2010.

Trascorriamo i passaggi che hanno reso possibile la nascita dell'Agenzia del Demanio e dei suoi obiettivi.



16. Ercolano (Napoli), ex scuderie reali di Villa Favorita, 20.03.13. Firmato l'accordo per il trasferimento tra l'Agenzia del Demanio e il Comune, ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale



17. Ercolano (Napoli), Villa Favorita

Il Decreto Legge n 386 del 1991, convertito nella Legge n 35 del 1992, iniziò un processo di dismissione e privatizzazione dei beni pubblici. Cominciò così un insieme di provvedimenti atti a valorizzare il patrimonio pubblico.

Agli inizi del 2000 fu autorizzato il Ministero

dell'Economia a costituire e a promuovere la costituzione di Società a Responsabilità Limitata¹ con lo scopo di realizzare

¹ La Società a responsabilità limitata, siglabile S.r.l., appartiene ad una delle categorie delle società di capitali, e risponde delle obbligazioni sociali soltanto con il proprio patrimonio. Le quote di partecipazione dei soci non possono essere rappresentate da azioni.

operazioni di cartolarizzazione. Fu creata così la Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.r.l.. La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria con la quale si cedono ad una società veicolo attività patrimoniali capaci di generare flussi di cassa, quali immobili per esempio, in cambio di un corrispettivo. Tale corrispettivo è pagato tramite l'emissione da parte della società veicolo, vale a dire non garantiti circa il rimborso. La Legge n 410 del 2001 disciplina i meccanismi di alienazione e di rivendita degli immobili da parte della "società veicolo".

Il trasferimento dei beni (a titolo oneroso) alla società veicolo è disposto appunto con decreto del Ministro dell'Economia. Il prezzo viene definito in base ai prezzi di mercato. Non possono partecipare all'acquisto altri soggetti pubblici, facendo così risultare il processo di cartolarizzazione a tutti gli effetti come un processo di privatizzazione. Tra il 2002 e il 2005 furono così dismessi immobili pubblici per un valore di oltre 10 miliardi.

Successivamente nel 2007 è stato portato a termine un pluriennale lavoro di censimento del patrimonio immobiliare dello Stato a cura dell'Agenzia del demanio, come previsto dall'art. 1 del D.L. 351 del 2001, recante "Disposizione urgente in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare" convertito, con modificazioni, dalla legge 410 prima citata. I dati raccolti riguardano circa 30.000 beni dello Stato, di cui il 67% rappresentato da fabbricati. L'attività ha consentito all'Agenzia il 22 febbraio del 2008 di emanare un decreto direttoriale recante "Individuazione dei beni immobili di proprietà dello Stato", contenente, in allegato, l'elenco dei cespiti.

L'art. 1 della Finanziaria per il 2007 ha disciplinato, nell'ambito delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, programmi unitari di valorizzazione (PUV) degli immobili per la promozione dello sviluppo locale. Con propri decreti l'Agenzia del demanio possedeva la titolarità di individuare beni da sottoporre a procedure di cartolarizzazione, tramite trasferimento a società veicolo appositamente costituite, che hanno successivamente provveduto alla dismissione degli immobili stessi. In questo processo adesso il Ministero dell'Economia veniva escluso.

Infatti all'Agenzia del demanio venne data carta bianca nell'individuazione, d'intesa con gli Enti territoriali interessati, di una pluralità di beni pubblici per i quali deve essere attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, rappresentando, nel contesto economico e sociale di riferimento, stimolo e attrazione di interventi per lo sviluppo locale. Sono previste le risorse economiche per il finanziamento degli studi di fattibilità a sostegno dei programmi di valorizzazione, con priorità per gli immobili pubblici, attraverso concessione d'uso o locazione, ovvero allocazione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno alle politiche per i giovani.

Nel dicembre 2007 è stato introdotto il Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali, attraverso il riuso e il recupero di beni immobili pubblici in linea anche con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana. Il Piano, proposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, prevede l'approvazione d'intesa tra Stato ed Enti pubblici territoriali. L'approvazione del programma di valorizzazione integra gli

estremi della dichiarazione di pubblica utilità delle opere pubbliche o di interesse generale. La legge 269 del 2006 ha introdotto la concessione di valorizzazione di lungo periodo, fino a cinquanta anni, che consente ai privati interventi di recupero e restauro sugli immobili di proprietà dello Stato avuti in concessione o in locazione, adeguandoli ad attività di sviluppo o di servizio per i cittadini, come anche agli enti locali.

Molto recentemente, con il decreto anticrisi 1° giugno 2009, convertito in legge il 1° agosto 2009, è stata introdotta la facoltà di concedere in affitto beni agricoli di proprietà dello Stato e di enti pubblici, al fine di favorire il ricambio generazionale e lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile anche attraverso interventi di ricomposizione fondiaria. L'Agenzia del demanio, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, ha individuato i beni liberi di proprietà dello Stato aventi destinazione agricola non utilizzabili per altri fini istituzionali, che possono essere ceduti in affitto, e che comporta il trasferimento di detti beni al patrimonio disponibile. Per i contratti di affitto sono garantite le agevolazioni ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 3, del D.Lgs. 228 del 18 maggio 2001, mentre per i giovani imprenditori agricoli sono riconosciute particolari agevolazioni fiscali disciplinate dal medesimo decreto.

Attraverso la Legge di stabilità 2012-2015 l'agenzia del Tesoro e quella del Demanio parteciperanno assieme per valorizzare o vendere circa 350 immobili, per un valore 1,5 miliardi. L'attuale Ministro dell'Economia, Vittorio Grilli, ha dichiarato che gli immobili potranno essere venduti anche alla Cassa depositi e prestiti.

E' stato creato un portale, consentito alle Amministrazioni interessate che richiedono l'esclusione dal trasferimento di beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Inoltre consente alle Amministrazioni di comunicare all'Agenzia la previsione triennale dei lavori di manutenzione ordinaria e/o straordinaria, che si prevede di effettuare sugli immobili di proprietà dello Stato in uso alle stesse e sugli immobili condotti in locazione passiva. Tutto ciò risulta chiaramente utile all'Agenzia che può fornire indicazioni riguardo agli interventi richiesti.



18. Arsenal di Venezia, 07.02.13. Bene consegnato al Comune a titolo gratuito, accordo seguito dall'Agenzia del Demanio Veneto



19. Porto Venere (La Spezia) 24.10.12. L'Agenzia del Demanio, il Comune e il Mibac hanno firmato l'accordo per la valorizzazione di sei immobili che andranno a costituire il "Polo Culturale di Porto Venere"



20. Codognè (Treviso) 05.03.13. L'Agenzia del Demanio si impegna ad elaborare uno studio di fattibilità per la riqualificazione della ex caserma Maset

BENI PUBBLICI - AGENZIA DEL DEMANIO

BENI DEMANIALI

ART 822 C.C.
INALIENABILI E IMPRESCRITTIBILI
BENI IMMOBILI

BENI NECESSARI

APPARTENGONO SOLO ALLO STATO

DEMANIO MARITTIMO

beni non strumentali all'interno di aree di demanio marittimo (porti) e aeroporti

DEMANIO IDRICO

DEMANIO MILITARE

BENI ACCIDENTALI

APPARTENGONO ALLO STATO E AGLI ENTI TERRITORIALI PUBBLICI

DEMANIO STRADALE

DEMANIO AEREAUTICO

DEMANIO FERROVIARIO

ACQUEDOTTI

BENI DI INTERESSE STORICO ARTISTICO ARCHEOLOGICO

(non in consegna al Mibac)

IN USO GRATUITO E PERPETUO

(immobili in uso ad università ed enti ecclesiastici)

BENI PATRIMONIALI

ART 825 C.C.
BENI CHE GLI ENTI PUBBLICI E TERRITORIALI POSSEGONO A TITOLO PRIVATO

BENI DISPONIBILI

APPARTENGONO AD ENTI PUBBLICI

Tutti i beni senza una specifica destinazione, comprese le aree su cui gli enti territoriali hanno realizzato opere di urbanizzazione e che sono oggetto di trasferimento oneroso ai medesimi enti ai sensi di specifiche norme di legge

BENI INDISPONIBILI

APPARTENGONO A QUALSIASI ENTE PUBBLICO

foreste e miniere
acque minerali e termali
cave/torbiere
fauna selvatica

beni di interesse storico, artistico e archeologico ritrovati nel sottosuolo

beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica

beni destinati alla Difesa militare:
caserme e armamenti
aeromobili militari
navi da guerra

Alcuni edifici destinati a sede di uffici pubblici della Pubblica Amministrazione dello Stato

Alcuni edifici ad usi gratuiti e perpetui

1.4 I terreni agricoli come beni patrimoniali disponibili. Tanti, forse troppi, ettari dello Stato inutilizzati

L'articolo 7 della legge n. 183 del 2011 ha disposto l'alienazione a cura dell'Agenzia del Demanio dei terreni agricoli di proprietà dello Stato non utilizzabili per altre finalità istituzionali.

Le regioni, le province e i comuni possono vendere, per le finalità e con le modalità stabilite dalla norma in esame, i beni di loro proprietà aventi destinazione agricola, anche avvalendosi dell'Agenzia del Demanio.

Sul tema sono intervenuti successivamente l'articolo 27, comma 3, del decreto legge n. 201 del 2011 e l'articolo 66 del decreto legge n. 1 del 2012 (liberalizzazioni): quest'ultimo, in particolare, ha abrogato l'articolo 7 citato e ha introdotto una nuova disciplina in materia di alienazione, in via prioritaria ai giovani agricoltori, dei terreni agricoli di proprietà dello Stato e degli enti pubblici nazionali non utilizzabili per altre finalità istituzionali; in alternativa alla vendita si potrà disporre la locazione dei terreni.

Queste nuove norme stabiliscono che entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con il Ministero dell'economia e delle finanze, anche sulla base dei dati forniti dall'Agenzia del demanio, nonché su segnalazione dei soggetti interessati, individua i terreni agricoli e a vocazione agricola, non utilizzabili appunto per altre finalità istituzionali, di proprietà dello Stato nonché di proprietà degli enti nazionali, da alienare a cura dell'Agenzia dell'Entrate.

L'individuazione del bene ne determina il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato.

La cessione dei territori avverrà mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a centomila euro e mediante asta pubblica per quelli di valore pari o superiore.

Anche le regioni, le province, i comuni, pure su richiesta dei soggetti interessati possono vendere, per le finalità e con le modalità di cui al comma 1, i beni di loro proprietà agricoli e a vocazione agricola e compresi quelli attribuiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85; a tal fine possono conferire all'Agenzia del Demanio mandato irrevocabile a vendere. L'Agenzia provvede al versamento agli enti territoriali già proprietari dei proventi derivanti dalla vendita al netto dei costi sostenuti e documentati.

Inoltre, ai terreni alienati ai sensi del presente articolo non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari (comma 8).

Infine, il presente articolo ricorda che le risorse derivanti dalle predette operazioni di dismissione al netto dei costi sostenuti dall'Agenzia del demanio per le attività svolte, sono destinate alla riduzione del debito pubblico. Gli enti territoriali indirizzano, quindi, le risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (comma 9).

Questo è il quadro giuridico, ma in concreto la situazione si svolge diversamente. Prima della legge di gennaio 2012, nel novembre del 2011 la vendita dei terreni agricoli dello Stato è stata

approvata dal Parlamento. Il 30 giugno 2012 sono scaduti i termini per l'emanazione del decreto con l'elenco dei terreni demaniali da dismettere, e tutto è ancora fermo.

Al Forum internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione di Cernobbio, il 21 e 22 ottobre 2011, la Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti¹) rilanciò l'idea di vendere e affittare i terreni agricoli di proprietà dello Stato (338.000 ettari di terreno ad uso agricolo al momento del tutto inutilizzati). Da questa vendita lo Stato ricaverebbe 6 miliardi di euro circa. Inoltre, spiegava Coldiretti, la vendita dei terreni agricoli di proprietà pubblica avrebbe avuto vantaggi non solo per i conti dello Stato italiano ma anche per la nostra agricoltura nel suo complesso, calmierando i prezzi dei terreni e stimolando la crescita, l'occupazione e la redditività delle imprese agricole italiane.

Tutte le reazioni politiche alla proposta sono state da subito favorevoli. Il risultato è arrivato a novembre 2011, quando l'idea della Coldiretti di vendere i terreni agricoli dello Stato è entrata nel maxiemendamento annesso alla legge di stabilità approvata dal Parlamento. Nel maxiemendamento era scritto: entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di stabilità, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con uno o più decreti da adottare d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, individua i terreni di tipo agricolo, non utilizzabili per altre finalità istituzionali, di proprietà dello Stato o di proprietà degli enti pubblici nazionali, e ne dispone la vendita (che avverrà concretamente a cura dell'Agenzia del



21. Lato Sud della cascina Airale, Torino. Nasceva come granaio, oggi è di proprietà comunale, in completo stato di abbandono e ridotta a rudere



22. Matera, terreno appartenente all'ex alveo del torrente Sauro. Terreno agricolo in stato di abbandono di proprietà dello Stato



23. Taranto, terreno agricolo pugliese di proprietà statale di stato manufattivo mediocre in vendita

¹ La Coldiretti con un milione e mezzo di associati è la principale Organizzazione degli imprenditori agricoli a livello nazionale ed europeo. Dal 2007 presieduta da Sergio Marini.

Coldiretti, che non ha scopo di lucro, rappresenta le imprese agricole, i coltivatori diretti, gli imprenditori agricoli professionali, le società agricole, le imprese e gli imprenditori ittici, i consorzi, le cooperative, le associazioni e ogni altra entità e soggetto operante nel settore agricolo, ittico, agroalimentare, ambientale e nell'ambito rurale, a livello nazionale, europeo ed internazionale.

Demanio).

Entrata in vigore la legge di stabilità la Coldiretti interveniva di nuovo dichiarando che dalla vendita dei terreni agricoli dello Stato potrebbero nascere fino a 43.000 nuovi posti di lavoro per i giovani (la legge già approvata prevede incentivi all'imprenditorialità giovanile con il diritto di prelazione per i giovani imprenditori agricoli). Il 30 giugno 2012 sono scaduti ufficialmente i termini per l'emanazione del decreto con l'elenco dei terreni demaniali da dismettere, ed è ancora tutto fermo. Nel frattempo agli agricoltori mancano le terre, e negli ultimi dieci anni il nostro Paese ha perso l'8% della sua SAT (Superficie Totale) agraria e la superficie agricola utilizzata (SAU) è diminuita del 2,3% (quasi 300.000 ettari in meno).

Spiega Coldiretti: "ci auguriamo che questa legge non si aggiunga alla lunga lista delle norme italiane inapplicate, per l'importanza che riveste per garantire nuove risorse e per sostenere la competitività delle imprese agricole, soprattutto guidate dai giovani ai quali spetta il diritto di prelazione. La cessione di questi terreni toglierebbe allo Stato il compito improprio di coltivare la terra, renderebbe disponibili risorse per lo sviluppo, ma soprattutto avrebbe il vantaggio di calmierare il prezzo dei terreni, stimolare la crescita, l'occupazione e la redditività delle imprese agricole che rappresentano una leva competitiva determinante per la crescita del Paese. E' certo che nessuno meglio degli imprenditori agricoli è in grado di valorizzare la terra e generare nuova occupazione. Dal ritorno delle terre pubbliche agli agricoltori che le coltivano possono nascere nuove imprese o, in alternativa, essere ampliate quelle esistenti come testimonia il fatto che la disponibilità di terra è il principale vincolo alla nascita di nuove imprese agricole e che il 50 per cento delle imprese agricole già esistenti condotte da giovani chiede la disponibilità di terra in affitto o acquisizione, secondo una indagine Coldiretti/Swg".

La stima sulla consistenza e sul valore di questi terreni pubblici agricoli vendibili è desunta anche dall'ultimo censimento agricolo effettuato l'anno scorso dall'Istat. Il documento ha evidenziato che tra il 2001 e il 2011 in Italia siano stati ridotti in stato di abbandono terreni agricoli, non solo di proprietà pubblica ovviamente, pari all'estensione dell'intera Calabria.

Nel 2001 erano stati censiti 15 mila chilometri quadrati in più – un milione e mezzo di ettari, cinque volte quelli di proprietà pubblica – rispetto a quelli che sono stati censiti dieci anni più tardi. Naturalmente, quasi tutti terreni scarsamente produttivi e difficili da coltivare, ma comunque contrassegnati dal lavoro dell'uomo e trasformati rispetto alla loro fisionomia naturale originaria: quindi, dissestati, perché stravolti e poi abbandonati. In gergo statistico, questi vastissimi terreni facevano parte della cosiddetta Sat o superficie aziendale totale, che comprende non solo i campi veri e propri ma anche i boschi, gli stagni, i canali, i giardini e insomma tutto ciò che rientra nella superficie dei terreni che costituiscono un'azienda. Questo processo di abbandono dei campi si è mostrato maggiormente in Liguria e in Valle d'Aosta. Zone oltretutto collinari e montuose, dove l'abbandono dei terreni comporta maggior rischi di dissesto idrogeologico.

Si vedrà, dunque, quando sarà possibile arrivare a una riscrittura del catasto agricolo demaniale. Nel frattempo, si potrà procedere alle alienazioni dei beni dall'appartenenza nota.

DECRETO-LEGGE del 24 Gennaio 2012 n.1

Articolo 66 Dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola

1. Entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con decreto di natura non regolamentare da adottare d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, anche sulla base dei dati forniti dall'Agenzia del demanio nonché su segnalazione dei soggetti interessati, individua i terreni agricoli e a vocazione agricola, non utilizzabili per altre finalità istituzionali, di proprietà dello Stato non ricompresi negli elenchi predisposti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, nonché di proprietà degli enti pubblici nazionali, da alienare a cura dell'Agenzia del demanio mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a 100.000 euro e mediante asta pubblica per quelli di valore pari o superiore a 100.000 euro. L'individuazione del bene ne determina il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato. Ai citati decreti di individuazione si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 3, 4 e 5, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. Il prezzo dei terreni da porre a base delle procedure di vendita di cui al presente comma è determinato sulla base di valori agricoli medi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Con il decreto di cui al primo periodo sono altresì stabilite le modalità di attuazione del presente articolo.

2. I beni di cui al comma 1 possono formare oggetto delle operazioni di riordino fondiario di cui all'articolo 4 della legge 15 dicembre 1998, n. 441.

3. Nelle procedure di alienazione dei terreni di cui al comma 1, al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile è riconosciuto il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli, così come definiti ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.



24. Tra Empoli e Pistoia campi agricoli comunali incolti utilizzati come discariche abusive



25. Brindisi, terreni agricoli incolti attorno alla centrale di Cerano

4. Ai contratti di alienazione del presente articolo si applicano le agevolazioni previste dall'articolo 5-bis, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

5. I giovani imprenditori agricoli che acquistano la proprietà dei terreni alienati ai sensi del presente articolo possono accedere ai benefici di cui al capo III

del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni.

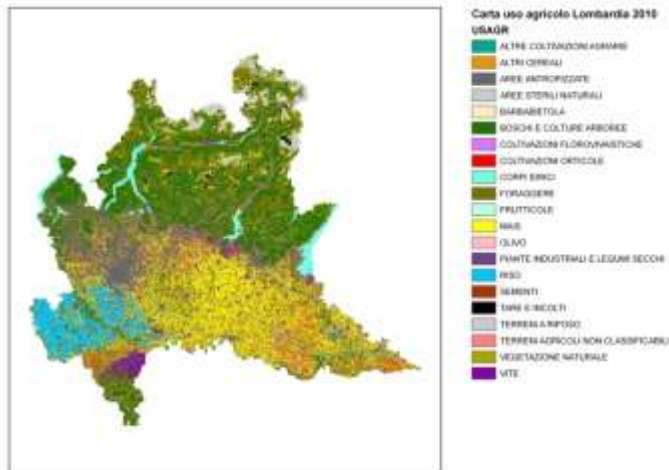
6. Per i terreni ricadenti all'interno di aree protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, l'Agenzia del demanio acquisisce preventivamente l'assenso alla vendita da parte degli enti gestori delle medesime aree.

7. Le regioni, le province, i comuni, anche su richiesta dei soggetti interessati possono vendere, per le finalita' e con le modalita' di cui al comma 1, i beni di loro proprieta' agricoli e a vocazione agricola e compresi quelli attribuiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85; a tal fine possono conferire all'Agenzia del demanio mandato irrevocabile a vendere. L'Agenzia provvede al versamento agli enti territoriali gia' proprietari dei proventi derivanti dalla vendita al netto dei costi sostenuti e documentati.

8. Ai terreni alienati ai sensi del presente articolo non puo' essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari.

9. Le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al netto dei costi sostenuti dall'Agenzia del demanio per le attivita' svolte, sono destinate alla riduzione del debito pubblico. Gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

10. L'articolo 7 della legge 12 novembre 2011, n. 183 e successive modificazioni e' abrogato.



26. Carta dell'uso agricolo della Regione Lombardia 2010

Schema concettuale

Quadro giuridico

Legge 183/2011

entro il 30 giugno di ogni anno

Ministero delle politiche agricole alimentari +
Ministero dell'economia e delle finanze

↓
individuazione i **TERRENI AGRICOLI** e a vocazione agricola
(proprietà dello Stato)

↓
PER ALIENAZIONE

I beni diventano
PATRIMONIO DISPONIBILE

anche **REGIONI PROVINCE COMUNI**
possono individuare i loro terreni agricoli

Situazione attuale

338.000 ettari dello Stato
di terreno ad uso agricolo inutilizzati

Il 30 giugno 2012

sono scaduti i termini per l'elenco dei
terreni agricoli demaniali da dismettere

↓
NON ci sono elenchi

Dati ISTAT : terreni agricoli vendibili dall'ultimo censimento agricolo:

tra il 2001 e il 2011 in Italia sono stati ridotti in stato di abbandono
terreni agricoli
(non solo di proprietà pubblica)

come l'estensione dell'intera Calabria (15.00 km²)

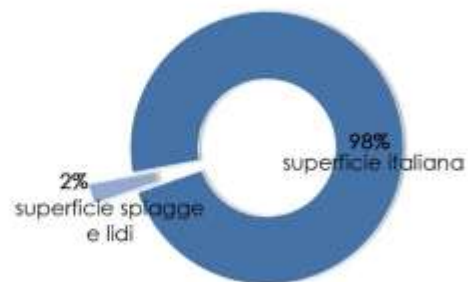
2. La quantificazione grafica dei beni demaniali dello Stato italiano

La rappresentazione grafica della quantificazione dei beni demaniali italiani è stata attuata attraverso un'attenta ricerca delle diverse fonti e per rendere evidente il grande patrimonio demaniale del nostro Stato. Inoltre poter "visualizzare" l'immensa quantità di tutti quei beni inalienabili appartenenti allo Stato.



Incidenza delle spiagge e dei lidi sul territorio italiano

2.1 Italia - Demanio Marittimo



Presenza di porti



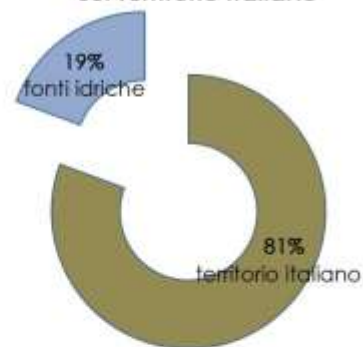
Spigge

▲ Localizzazione porti

2.2 Italia - Demanio Idrico



Presenza di fonti idriche sul territorio italiano



Incidenza delle principali fonti idriche sul territorio italiano



n. laghi e invasi presenti

- 230 - 145**
Lombardia, Trentino Alto Adige
- 145 - 55**
Valle d'Aosta, Piemonte, Emilia Romagna, Sardegna
- 55 - 35**
Veneto, Toscana, Sicilia
- 35 - 20**
Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Campania, Basilicata
- 20 - 3**
Liguria, Umbria, Abruzzo, Molise, Calabria

▲ Ghiacciai

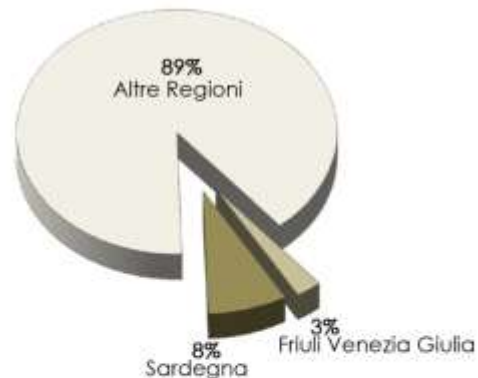
— Fiumi

— Sorgenti e Rivi

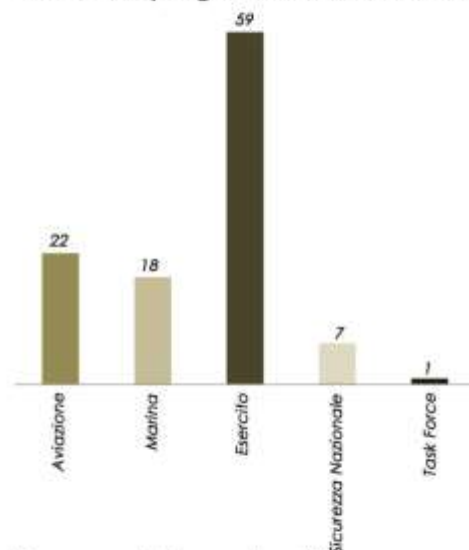
2.3 Italia - Demanio Militare



Presenza di demanio militare in Italia



Presenza tipologica delle basi militari



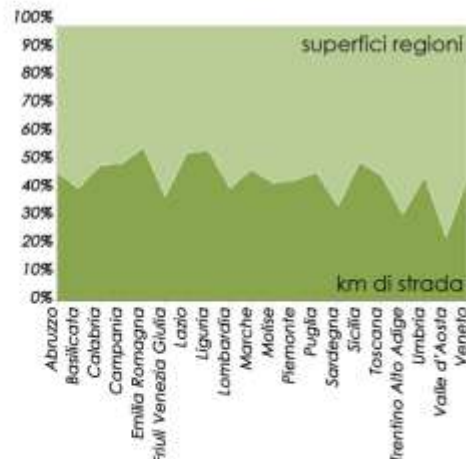
Presenza di demanio militare

- **alta**
Friuli Venezia Giulia, Sardegna
- **media**
Lazio, Puglia
- **bassa**
Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria
- **basi militari**
- **Localizzazione aeroporti**

2.4 Italia - Demanio Stradale



Incidenza secondo tipologie di strade sul territorio italiano



Strade presenti sul territorio

- 10 - 6 %**
Emilia Romagna, Sicilia
- 6,5 - 6 %**
Piemonte, Lombardia, Toscana, Lazio, Puglia
- 6 - 4 %**
Veneto, Campania, Calabria, Sardegna
- 4 - 3 %**
Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata
- 2 - 0,4 %**
Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Molise

Autostrade
riferimento: carreggiata da 3,75m a 3,00m

Strade Statali
riferimento: carreggiata da 3,50m a 3,25m

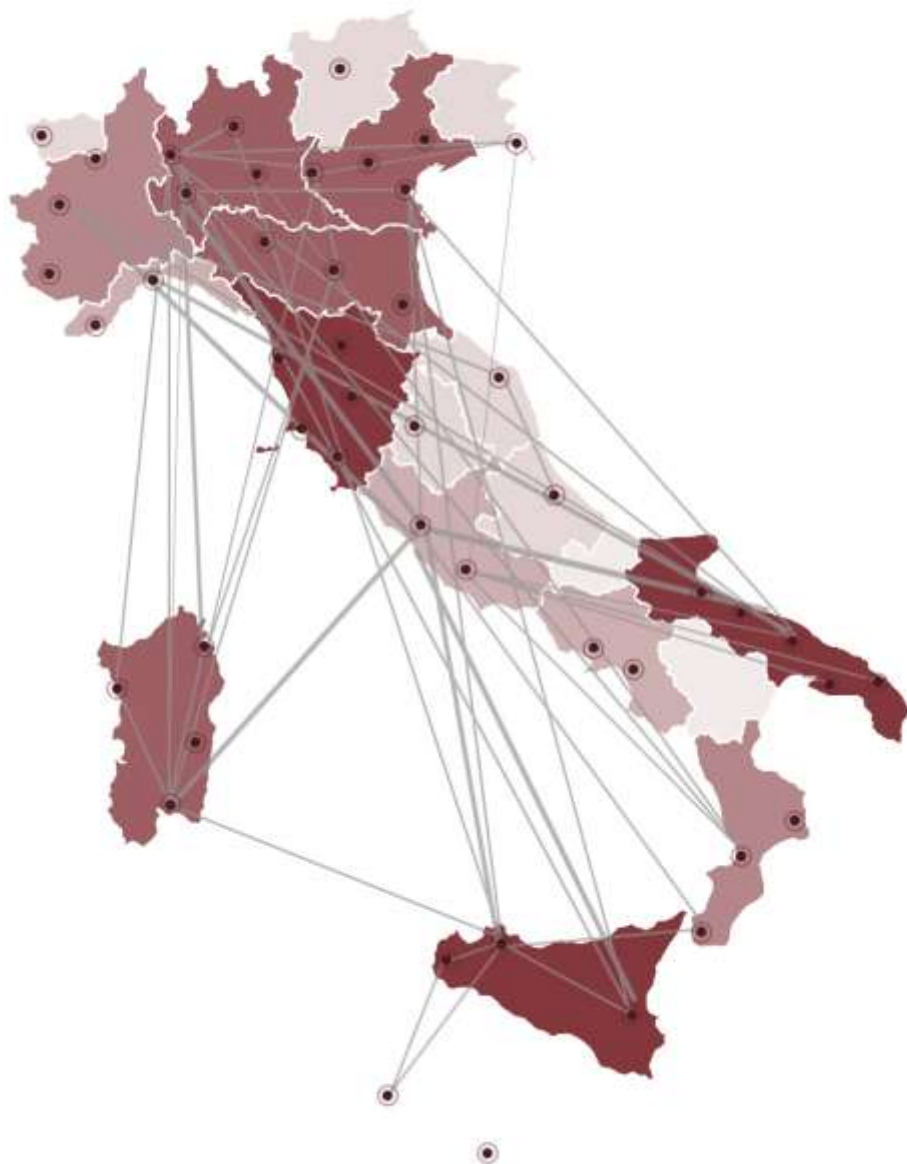
Strade Comunali
riferimento: carreggiata da 3,50m a 2,75m

2.5 Italia - Demanio Aeronautico

il demanio aeronautico civile, è gestito dai seguenti soggetti pubblici:

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si occupa di funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività dell'ENAC;
- ENAC, Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, non economico, che esercita funzioni amministrative e tecniche;
- Agenzia del Demanio ha il compito di amministrare i beni dello Stato.

L'art. 692 del Codice della Navigazione afferma che al demanio aeronautico civile statale appartengono gli aeroporti civili dello Stato ed ogni costruzione o impianto ad esso appartenente utile al servizio della navigazione aerea.



Traffico Aereo delle regioni



- Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio
- Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna
- Sicilia, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto

Presenza di aeroporti

- 5
Toscana, Puglia, Sicilia
- 4
Lombardia, Veneto, Sardegna
- 3
Piemonte, Emilia Romagna, Calabria
- 2
Liguria, Lazio, Campania
- 1
Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo
- 0
Molise, Basilicata

● Aeroporti

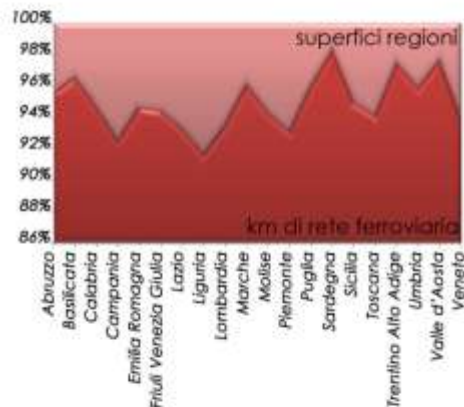
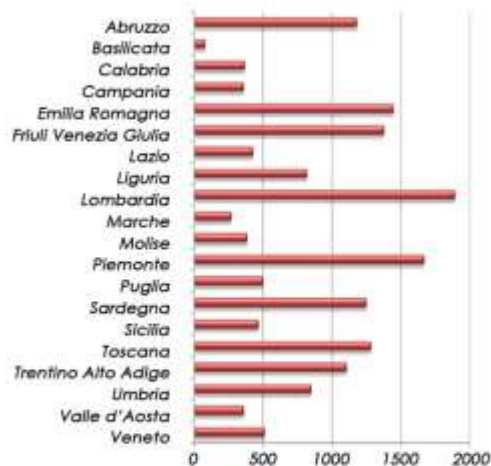
— principali tratte aeree

Fonti: Istat, ENAC

2.6 Italia - Demanio Ferroviario



Km di ferrovia presenti nelle singole regioni italiane



Ferrovia presente sul territorio



Rilevato ferroviario
riferimento: carreggiata da 3,50m a 3,25m

● Punti di interscambio

2.7 Italia - Demanio Acquedotti

Acquedotti in Italia per 1000 mc		
diffusione	numero	indotti
comunale	12605	3356398
intercomunale	791	2839876
interprovinciale	86	1450782
interregionale	21	293751
totale	13503	7940807

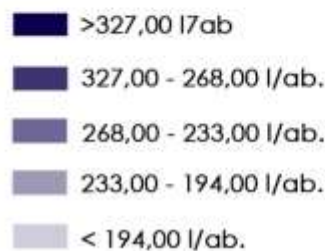
Fonti di alimentazione portata l/s		
	portata min	portata max
sorgenti	91306	148144
sotterranea	114786	192030
superficiale	29508	46171
altre	6690	10297
totale	242290	396642



distribuzione pro capite per regione



Acqua erogata procapite



2.8 Italia - Beni di interesse Storico, Artistico e Archeologico



Dati sul demanio Storico Artistico e Archeologico

399 statali
198 musei
201 monumenti e aree archeologiche
4340 Istituti dipendenti da altri soggetti pubblici o privati
802 monumenti
129 siti archeologici
3409 musei (45% gestito dai comuni)
beni archeologici
5668 beni immobili archeologici vincolati
317 beni archeologici subacquei
beni architettonici
46025 beni immobili architettonici vincolati
7690 dichiarazione di interesse culturale
62134 Archivi
110 dello Stato
8224 degli enti pubblici territoriali
50000 degli enti pubblici non territoriali
3800 dei privati
12388 Biblioteche
46 dello Stato
6372 degli enti pubblici territoriali
2056 delle università
1258 degli enti ecclesiastici

Patrimoni museali presenti

97-61	Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Umbria
61 - 44	Lombardia, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia
44 - 20	Liguria, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna
20 - 3	Valle d' Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Molise, Marche.

Maggior concentrazione tipologica

- Artistico
- Archeologico
- Specializzato
- Storico

3. Il federalismo e la sua legislazione.

"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato"
Art.119 Costituzione Italiana

Con i due termini, federalismo fiscale e federalismo demaniale, ci riferiamo alla trasformazione avvenuta nel nostro Paese riguardo l'assetto della finanza pubblica ed il trasferimento delle proprietà immobiliari che lo Stato ha disposto a favore di Comuni, delle Province e delle Regioni.

Il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 in materia di federalismo demaniale prevede l'individuazione di "beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", che "sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale". Il decreto appunto è stato emanato in attuazione della Legge Delega del 2009 sul federalismo fiscale, a sua volta emanata in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione così come modificato dalla Legge Costituzionale del 2001, la quale al primo periodo dell'ultimo comma sancisce che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato".

Il federalismo demaniale rappresenta il primo passo, legato con il federalismo fiscale, verso un disegno più ampio che dovrebbe condurre ad una grande occasione per una individuazione completa del patrimonio pubblico.

Tuttavia l'attuazione del decreto è caduta in un intreccio di difficoltà e contrasti sorti in corrispondenza del parallelo arenarsi del processo di attuazione del federalismo fiscale.

Questa stasi è avvenuta fondamentalmente per due ragioni: la prima è imputabile alla complessità procedurale prevista dalla riforma; la seconda è dovuta alla sostanziale incapacità degli Enti Territoriali di sostituirsi allo Stato nella gestione "economica" di un patrimonio molto eterogeneo, e che si sarebbe andato ad aggiungere al patrimonio proprio, già di difficile gestione. Di fronte ad un evidente ed incombente problema più che ad una opportunità, i Comuni prima di tutto, ma anche Province e Regioni, hanno evitato in ogni modo di assumersi l'onere della gestione di un ulteriore patrimonio, considerato più come un costo addizionale da affrontare che come un vantaggio patrimoniale.

Ci si può domandare a due anni e mezzo di distanza se effettivamente si è trattato di un'occasione perduta per un più efficace utilizzo del patrimonio pubblico o al contrario un'opportunità per ripensare a un diverso modo di gestire e valorizzare i patrimoni pubblici presenti nel Paese?

Sicuramente la procedura dettata dal D.Lgs. 85/2010 di trasferimento agli enti locali di tutto il patrimonio disponibile dello Stato, su richiesta di questi ultimi, non è stata recepita positivamente, soprattutto dopo che sono stati pubblicati gli elenchi dei beni dello Stato trasferibili.

Dodicimila beni patrimoniali per un valore complessivo di circa 2,3 miliardi di euro, per un valore medio di mercato di 200.000 euro a bene. Relitti, piccoli locali, beni occupati senza titolo, beni locati ma con contenziosi in corso, aree già urbanizzate dai comuni. Pochi e in pessimo stato manutentivo i beni di un certo valore e di effettivo interesse per gli enti locali. Un elenco compilato dall'Agencia del demanio solo dopo che le Amministrazioni centrali dello Stato avevano esercitato il diritto di escludere dal trasferimento beni in uso proprio, per molteplici e alle volte oscure finalità statali.

Il trasferimento dei beni statali comporta il dovere dell'ente territoriale beneficiario di assicurarne la massima valorizzazione funzionale.

La gestione dei beni immobili pubblici è sempre stata distribuita tra più organi dello Stato.

Ai sensi della legge del Novembre 1923, riguardo le norme sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato, la gestione dei beni immobili pubblici era affidata all'amministrazione finanziaria che predisponeva inventari, legati da registri di valore e schedari descrittivi, suddividendoli tra beni in uso governativo e beni statali, ed alcuni beni erano concessi in uso gratuito ai singoli Ministeri cui era affidata anche la gestione.

Nel corso del tempo si è compreso che la gestione degli immobili pubblici distribuita tra più organi dello Stato non ne consentiva la piena utilizzazione e così si è accentrata la gestione riformando l'organizzazione amministrativa preposta alla gestione dei beni pubblici a partire dal Decreto Legislativo del 1999. In particolare, la Direzione generale del demanio del Ministero dell' Economia e delle Finanze (che amministrava a livello periferico con Direzioni compartimentali) è stata suddivisa nelle quattro Agenzie, tra cui appunto quella del Demanio.

Dal 2002 accanto all' Agencia del Demanio è operativa anche la Patrimonio dello Stato S.p.A.¹ con finalità di valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico. Ai sensi della Legge n. 112, di giugno 2002, le azioni della Patrimonio dello Stato S.p.A., inizialmente attribuite al Ministero dell'Economia e delle finanze, furono trasferite ad altre società di cui però il Ministero deteneva direttamente l'intero capitale sociale. Le società furono create allo scopo di valorizzare il patrimonio dello Stato e migliorarne la gestione.

La Patrimonio dello Stato spa è classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche, e sono trasferiti i diritti pieni o parziali sugli immobili del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili del demanio dello Stato o altro diritto costituito a favore dello Stato. Il trasferimento di beni di particolare valore artistico e storico avviene d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali.

L'obiettivo è quello di separare, nell'ambito dei beni trasferiti alla Patrimonio dello Stato S.p.A., tra beni che conservano la destinazione pubblica e beni che la perdono, per i quali potrà decretarsi il passaggio al patrimonio disponibile.

¹ La società è stata creata allo scopo di valorizzare il patrimonio dello Stato e migliorarne la gestione. In essa potranno confluire i beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato. Le azioni della Patrimonio dello Stato spa, inizialmente attribuite al Ministero dell'Economia e delle finanze, possono essere trasferite ad altre società di cui il Ministero detenga direttamente l'intero capitale sociale. La Patrimonio dello Stato spa è classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche.

In questo contesto il Governo ha individuato come prioritario il provvedimento di attuazione dell'articolo 19 della legge n.42 che a sua volta trova appunto il suo fondamento nell'articolo 119, comma 6, della Costituzione come modificato dalla Legge costituzionale n.3 del 18 Ottobre 2001.

Art. 119 della Costituzione italiana

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome.

Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Articolo 19 della legge n. 42 del 2009

(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.



3.1 Elementi per comprendere la legge sul federalismo demaniale. Il Codice della Navigazione e la Cassa Depositi e Prestiti

Riteniamo utile, prima di un'attenta ed approfondita analisi inerente il decreto legislativo n.85 del 28 maggio 2010, definire alcune figure citate nel testo giuridico. Questa introduzione renderà chiari alcuni passaggi successivi.

Codice della Navigazione

D.lgs 85 2010 art.5

L'articolo 28 del Codice della Navigazione, citato nel decreto legislativo, riporta un elenco dei beni del demanio marittimo, già di nostra conoscenza. Quello che ignoriamo è cosa sia questo Codice.

Ricordiamo che il Diritto della Navigazione, ossia quel diritto che si occupa del complesso delle norme che disciplinano la navigazione marittima interna ed aerea, è regolato dal Codice. Puntualizziamo che invece la navigazione militare è regolata solo da quello mercantile.

Il Codice venne approvato con Regio decreto¹ nel 1942. In esso vige il principio della non abrogabilità di una legge speciale anteriore con una legge ordinaria successiva. Solo dopo più di cinquant'anni,



27. Codice della Navigazione, prima pagina del 1939



28. Immagine del Porto di Palermo, uno dei maggiori porti per traffico passeggeri del sud Italia



29. Il Porto di Fano, nella provincia di Pesaro Urbino, Marche



30. Immagine aerea del Porto di Genova, il maggiore porto industriale e commerciale italiano

¹ Legge adottata dal Consiglio dei ministri e promulgata dal Re durante il Regno d'Italia.

nel 2005, si accettò una riforma del Codice sancita dal Decreto Legislativo del 96, e più precisamente la modifica della sua parte aeronautica. Passaggio non più rimandabile, se si pensa che il testo precedente risaliva appunto al '42.

Tra le novità introdotte citiamo l'individuazione di un'unica autorità di vigilanza, identificata espressamente nell'Enac², con la separazione fra le attività di regolazione, controllo e certificazione da un lato, e la fornitura di servizi di navigazione aerea dall'altro. Inoltre si modifica l'amministrazione degli aeroporti e le concessioni di gestione totale. Il Codice ora prevede la definizione delle funzioni principali del gestore aeroportuale, che deve essere adeguatamente certificato dall'autorità unica; inoltre le funzioni di polizia e di vigilanza che il vecchio testo attribuiva al Direttore di aeroporto vengono ora assorbite direttamente dall'Enac.

Il nuovo Codice affronta infine la problematica dell'impatto ambientale, con particolare riguardo ai vincoli alla proprietà privata nelle zone limitrofe agli aeroporti e all'inquinamento acustico: questioni sempre più urgenti, considerando il crescente traffico aereo registrato negli ultimi decenni.

Il nuovo testo di legge rinnova e semplifica radicalmente anche la disciplina amministrativa relativa agli aeromobili e ai titoli professionali aeronautici; da sottolineare infine la revisione generale della normativa in materia di servizi e di contrattualistica.

Cassa depositi e prestiti

D.lgs 85 2010 art.6, comma 2:

La Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità di cui all'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009 n.33, può partecipare ai fondi di cui al comma 1.

Articolo abrogato dall'art.33 comma 2 del decreto legge n.98/2011 convertito in legge n.111/2011.

Approfondiremo la relazione tra il decreto riguardante il federalismo demaniale e la Cassa depositi e prestiti. Adesso è lecito fare un passo indietro, per comprendere questo Ente citato.

La Cassa depositi e prestiti è stata costituita nel 2003 in forma di società per azioni, interamente controllata dallo stato italiano. Definita Ente pubblico finanziario³ è posseduta al 70% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e al 30% da diverse fondazioni bancarie.

Inizialmente si dichiarò come Direzione Generale del Ministero del Tesoro, e venne resa autonoma nel 1983. Nel 2006 però incorporò la società Infrastrutture S.p.A., che è stata

² Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia, è stato istituito il 25 luglio 1997 con Decreto Legislativo n. 250/97.

³ Per ente finanziario si intende un'impresa diversa dalla banca che svolga attività di assunzione di partecipazioni, di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, di prestazione di servizi di pagamento e di intermediazione in operazioni di cambio.

costituita dalla stessa Cassa nel 2002, per finanziare la realizzazione di infrastrutture e di grandi opere pubbliche.

La sua funzione è duplice: da un lato attraverso la cosiddetta Gestione Ordinaria supporta investimenti per opere, impianti, reti ect, destinati a fornire servizi pubblici; tutto questo finanziandosi emettendo obbligazioni. Dall'altro con la cosiddetta Gestione Straordinaria finanzia gli investimenti degli enti pubblici, cioè eroga i fondi dello Stato agli Enti Locali. Quindi semplificando, i Comuni, le Regioni e le Province trovano i soldi stanziati dal bilancio statale agli sportelli della CC.DD.PP. Questi finanziamenti la Cassa li raccoglie attraverso l'emissione di Titoli come i Buoni fruttiferi postali⁴, sfruttando la rete di raccolta delle Poste Italiane.

La società è sottoposta al controllo di una Commissione parlamentare di vigilanza.

Dal bilancio della Cassa nel 2011 si rivela che il capitale investito ammonta a circa 273 miliardi di euro, con una crescita di oltre 24% rispetto alla fine del 2010.

Obiettivo attuale è quello di una valorizzazione dei beni pubblici, cedendoli facendo cassa, ma anche dare attuazione concreta al federalismo demaniale, devolvendo una serie di beni agli enti locali. Quest'ultimi purtroppo hanno poche risorse per investirci, valorizzarli e/o eventualmente dismetterli. Queste considerazioni hanno maturato l'istituzione di fondi comuni pubblici, di cui uno gestito dalla Cassa depositi e prestiti, che ha messo in campo il "fondo strategico italiano". La Società per azioni avrà una dotazione iniziale di un miliardo di euro, con cui potrà acquisire da Regioni ed enti locali i beni immobili che questi istituzioni già posseggono e che devono essere ristrutturati, o modificati nella destinazione d'uso o quant'altro. Un altro fondo, sempre immobiliare, è invece gestito dall'Agenzia del Demanio.

Terzo ed ultimo fondo, creato di nuovo dalla Cassa, è invece mobiliare, destinato cioè ad acquisire azioni. Quest'ultimo per agevolare la dismissione delle aziende controllate dai Comuni che svolgono servizi pubblici locali, e che in buona parte devono essere dismesse per

legge. Infatti la Legge di stabilità n.183/2012 (ex legge finanziaria) chiarisce i termini per la dismissione delle quote nelle società per i Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nella fine del 2012. Questa scelta è dettata dall'incentivare le Amministrazioni locali appunto alla dismissione delle proprie partecipazioni, ovvero alla chiusura delle società stesse. Così facendo si spinge verso la privatizzazione della gestione di alcuni servizi pubblici locali.

La cassa depositi e prestiti è stata ulteriormente coinvolta nel processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare dalla legge n° 111 del 2011. Tale legge prevede infatti la costituzione di una società di gestione del risparmio che



31. Roma, sede principale della Cassa Depositi e Prestiti.

4 I Buoni Fruttiferi Postali (BFP) sono degli strumenti di investimento emessi dalla Cassa depositi e prestiti, garantiti dallo Stato Italiano e collocati in esclusiva da Poste Italiane. A fronte dell'investimento iniziale garantiscono la restituzione del capitale investito e gli interessi maturati a scadenza.

investe in uno o più fondi con il fine di partecipare a fondi di investimento immobiliari chiusi, promossi dalle Regioni, Province e Comuni (anche in forma consorziata) o da società che tali Enti territoriali controllano per intero, con l'obiettivo di valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare disponibile. Tali fondi investono direttamente con il fine di acquistare gli immobili in locazione passiva alla Pubblica Amministrazione.

E' anche possibile, da parte degli enti pubblici citati regioni, l'apporto di beni, anche quelli oggetto del trasferimento secondo il decreto legislativo n° 85 del 26 maggio del 2010 (federalismo demaniale), in cambio di quote del fondo stesso, a patto che vi siano dei progetti di utilizzo e/o di valorizzazione di tali beni. La cassa depositi e prestiti può partecipare ai fondi costituiti dalla società di gestione del risparmio, diventando così parte attiva del processo di valorizzazione.

3.2 La legge sul Federalismo Demaniale – D.L. n.85 del 28 Maggio 2010

Il decreto 85/2010 è il primo decreto legislativo emanato in attuazione delle deleghe contenute nella legge sul federalismo fiscale 42/2009.

L'operazione di attribuire dei beni agli enti territoriali prevista dal decreto riguarda la dismissione di circa 12000 immobili per un valore complessivo di circa 2300 miliardi di euro. Si tratta di stime pubbliche dall'Agenzia del Demanio nel sito benidellostato.agenziaedemanio.it

Il provvedimento configura due diverse procedure d'individuazione e attribuzione dei beni a seconda della tipologia. I beni del demanio idrico, marittimo e aeroportuale sono trasferiti direttamente agli enti locali tramite decreti governativi.

Riguardo gli «altri beni» demaniali la procedura ha previsto tre passaggi. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. 85 (26 giugno), dovevano essere pubblicati i decreti del presidente del Consiglio per l'individuazione dei beni trasferibili (26 dicembre). In seconda fase, gli enti locali interessati a ricevere i beni statali dovevano presentare motivata richiesta di assegnazione a titolo non oneroso entro altri 60 giorni (26 febbraio). Infine, la graduatoria di aggiudicazione dei beni agli enti richiedenti doveva essere emanata entro altri 60 giorni (26 aprile).

La scadenza di dicembre non è stata rispettata per l'individuazione dei beni.

Nel frattempo, l'Agenzia del Demanio, con azioni propedeutiche alla pubblicazione dei decreti governativi veri e propri, ha pubblicato dapprima un database, poi due elenchi dei beni trasferibili (11.775) e non trasferibili (circa 2.200), dalla tipologia assai diversificata. I due elenchi sono stati sottoposti al parere della Conferenza unificata Stato-Regioni che, a novembre 2011, ha espresso «profonda delusione e forti perplessità sul provvedimento» in quanto le liste risultavano parziali e superficiali.



1. Codice Civile del 1865



2. Firenze, 14.12.11. Il teatro "La Pergola" è trasferito al Comune toscano. Ruolo chiave svolto dall'Agenzia del Demanio e il Mibac che ne hanno definito le linee strategiche di valorizzazione, in virtù del federalismo demaniale

La manovra salva-Italia del Governo presieduto da Mario Monti manda a regime l'articolo 5 della legge sul Federalismo demaniale, la regola che stabilisce il passaggio di immobili dal Demanio agli enti locali.

Dopo il recente passaggio dell'ex carcere di San Gimignano dallo Stato al Comune (primo caso concreto di federalismo demaniale) e dell'attribuzione del "Teatro La Pergola" di Firenze dallo Stato al Comune toscano, accelerano le tempistiche riguardo al tema del trasferimento agli enti locali.

I progetti di valorizzazione dell'ex carcere dell'isola di Procida, del complesso di Sant'Agata a Bergamo, e ancora della Casa del Boccaccio a Certaldo fino alla roccaforte La Castiglia a Saluzzo sono i più avanzati.

A Procida il Comune ha presentato la richiesta per acquisire l'ex carcere di Terra Murata, un complesso immobiliare di interesse architettonico, che occupa un ampio sito del territorio, e che potrebbe essere riconvertito in struttura culturale e ricettiva dopo un lungo periodo di disuso.

Anche la Casa del Boccaccio, che già ospita eventi culturali, potrebbe diventare un vero e proprio polo dedicato allo studio delle opere dello scrittore Boccaccio. A Mantova, invece, si studia la riconversione dell'ex caserma Palestro in cittadella della musica, a cura in questo caso della Provincia.

(Aggiornato a dicembre 2011)



34. S.Gimignano (Siena) 29.11.11. L'ex carcere è il primo esempio di trasferimento di un bene di demanio storico-artistico dello Stato agli enti locali, ai sensi del decreto del federalismo demaniale



35. Certaldo, Casa del Boccaccio

3.2.1 Iter e contenuto del decreto

La Legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" disciplina i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio agli Enti territoriali (art. 1, comma 1) e delega il Governo ad emanare "entro ventiquattro mesi" dalla data di entrata in vigore della presente Legge, uno o più decreti legislativi attuativi" (art. 2, comma 1) contenenti i principi ed i criteri direttivi per:

- a) l'attribuzione a titolo non oneroso di distinte tipologie di beni a ciascun livello di Governo territoriale commisurate alle dimensioni, alle capacità finanziarie ed alle competenze, salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) l'attribuzione di beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza Unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e Regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale (art. 19).

Come sopra rappresentato, il primo Decreto Legislativo è il n. 85 del 28 maggio 2010 entrato in vigore in data 26 giugno 2010.

In generale, il Decreto Legislativo n. 85 del 2010 prevede l'individuazione dei beni statali (demanio e patrimonio) suscettibili di essere attribuiti a titolo non oneroso a comuni, province, città metropolitane e Regioni operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e la successiva attribuzione dei medesimi beni su richiesta degli enti locali.

In sintesi, l'operazione si svolge in due fasi: in una prima fase lo Stato individua i cespiti da attribuire agli enti territoriali ed in una seconda fase gli enti selezionano dagli elenchi i beni che intendono acquistare e ne richiedono l'attribuzione motivando gli scopi e le modalità di utilizzazione perseguite.



4. Camera dei Deputati



3. Senato della Repubblica

L'operazione ha carattere periodico, ovvero ogni due anni possono essere assegnati beni disponibili per ulteriori trasferimenti e gli enti territoriali possono anche richiedere beni che non compaiono negli elenchi dimostrando i benefici potenzialmente derivabili dall'utilizzazione

¹ Termine modificato in "trenta giorni" dalla Legge 8 giugno 2011, n.85

economica degli stessi in sede territoriale.

In effetti, il trasferimento operato con il Decreto Legislativo n 85 del 2010 è strumentale alla valorizzazione immobiliare.

Contenuti dei nove articoli del decreto:

Art. 1 - Oggetto

Art. 2 - Parametri per l'attribuzione del patrimonio

Art. 3 - Attribuzione e trasferimento dei beni

Art. 4 - Status dei beni

Art. 5 - Tipologie dei beni

Art. 6 - Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare

Art. 7 - Decreti biennali di attribuzione

Art. 8 - Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali

Art. 9 - Disposizioni finali

3.2.2 Procedura per l'acquisizione di un bene

1. Individuazione dei beni da attribuire

Criteri:

- singolarmente o per gruppi
- territorialità
- sussidiarietà
- adeguatezza
- semplificazione
- capacità finanziaria
- correlazioni con competenze e funzioni

Elementi informativi:

- stato giuridico
- consistenza
- valore
- entrate corrispondenti

2. Richiesta di attribuzione

Gli enti presentano all'Agenzia del Demanio la domanda di attribuzione del bene entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione del DPCM² di individuazione.

Allegare alla domanda una relazione concernente:

- le specifiche finalità e modalità di utilizzazione
- tempistica
- economicità
- destinazione del bene (Piano di valorizzazione)

3. Attribuzione del bene

Criteri di attribuzione:

- sussidiarietà, adeguatezza e territorialità (prioritariamente ai Comuni)
- semplificazione (anche con inserimento nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni)
- capacità finanziaria
- correlazione con competenze e funzioni
- valorizzazione ambientale⁶³

4. Acquisizione del bene

- avviene con pubblicazione nella G.U. del DPCM di attribuzione che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascun ente



38. Agenzia del Demanio, Roma

² Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

- il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano
- l'Ente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi
- i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti, ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale e altri con specifica motivazione nel DPCM



3.2.3 Valorizzazione e utilizzo del bene

Alienazione del bene:

- previa valorizzazione con procedure previste per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico
- previa attestazione di congruità da parte dell'Agenzia del demanio (o del territorio)
- Possibilità di conferimento in fondi comuni di investimento immobiliare
- Destinazione risorse finanziarie nette acquisite:
 - 75% a riduzione debito dell'ente
 - 25% al Fondo amm.to Titoli dello Stato
- Utilizzo diretto o indiretto per finalità istituzionali

3.2.4 Trasferimento diretto di beni.

Con uno o più DPCM da adottare entro il 23 dicembre 2010 sono trasferiti alle Regioni:

- beni del demanio marittimo e relative pertinenze (esclusi quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali)
- beni del demanio idrico e relative pertinenze, le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, esclusi:
 - i fiumi di ambito sovregionale
 - i laghi di ambito sovregionale (in mancanza di intesa tra Regioni interessate)
 - gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile dello Stato

Con uno o più DPCM da adottare entro il 23 dicembre 2010 sono trasferiti alle Province:

- beni del demanio idrico limitatamente a laghi chiusi, privi di emissioni di superficie, che insistono nel territorio di una sola provincia
- miniere ubicate su terraferma, escluse quelle che comprendono giacimenti petroliferi e di gas
- siti di stoccaggio di gas naturale e relative pertinenze

Alle Province spetta altresì una quota dei proventi dei canoni di utilizzazione dei beni del demanio idrico trasferiti alla Regione che insistono sul territorio provinciale.

3.2.5 Beni esclusi dal trasferimento

- Immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato, enti pubblici e Agenzie per comprovate ed effettive finalità istituzionali
- Porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale
- Beni oggetto di accordi o intese con enti territoriali sottoscritti alla data del 26 giugno 2010
- Reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche
- Strade ferrate in uso di proprietà dello Stato
- Parchi nazionali e riserve naturali statali
- Beni appartenenti al patrimonio culturale (in parte)
- Beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica
- Beni in uso al Senato, alla Camera, alla Corte costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale



39. Porto di Civitavecchia



40. Autostrada



41. Localizzazione Parchi Naturali italiani

3.2.6 Le modifiche al decreto legislativo

Articolo 33 del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, e successivamente integrato dall'articolo 6, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183

L'articolo 33 e le sue successive modificazioni riguardano la gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili di proprietà pubblica, sfruttando la possibilità di creare dei fondi immobiliari, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei processi di sviluppo e valorizzazione di tali patrimoni. Così si è in grado di ridurre la necessità di investimento da parte degli enti territoriali, che sono spesso in gravi difficoltà economiche, e permette di reperire ed indirizzare le competenze necessarie per una gestione più razionale delle risorse, al fine di accrescere il valore degli immobili.

Con questa legge si prevede la formazione di una Società di Gestione del Risparmio per permettere di creare e gestire uno o più fondi d'investimento immobiliare.

È evidente che la figura degli Enti locali acquista notevole rilevanza poiché diviene responsabile dell'avvio e della gestione dei processi di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare.

Gli Enti territoriali, basandosi su precise analisi di fattibilità, promuovono la costituzione di fondi comuni di investimento chiamati "Fondi Territoriali" a cui possono essere apportati beni immobili e diritti. L'apporto a tali fondi può avvenire esclusivamente in presenza di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati dall'organo di governo dell'ente apportante. I progetti possono anche essere presentati su iniziativa di soggetti privati. Questo mette in luce positivamente la costituzione di equilibrate forme di partenariato pubblico-privato.

Eventuali cambiamenti di destinazione urbanistica per i beni oggetto di apporto ai Fondi territoriali avvengono attraverso accordi di programma.

L'articolo 33 oltre a definire il procedimento di avvio individua anche le risorse finanziarie necessarie a garantire la concreta possibilità per il Fondo nazionale di partecipare ai Fondi territoriali. Questo grazie alle quote offerte dai Fondi territoriali per acquisire la liquidità necessaria alla realizzazione degli interventi di valorizzazione.

Le azioni della Società di Gestione del Risparmio statale possono essere trasferite, previo apposito decreto, all'Agenzia del Demanio, che è competente ed esperta in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Articolo 33-bis del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, introdotto dall'articolo 27, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214.

L'articolo 33-bis risale al 2003 l'introduzione, con l'articolo 30 del D.l. n. 269/2003, convertito successivamente dalla L. n. 326/2003, della possibilità di promuovere Società di Trasformazione Urbana al fine di valorizzare, trasformare, commercializzare e gestire il patrimonio immobiliare dello Stato; il tutto avverrebbe con la partecipazione del Ministero dell'Economia e delle

Finanze, attraverso l'Agenzia del Demanio, degli Enti territoriali ed, eventualmente, di azionisti privati, selezionati tramite procedure di evidenza pubblica.

L'articolo 33-bis mira ad agevolare la costituzione di nuove forme di partenariato pubblico-pubblico (Stato-autonomie territoriali) e pubblico-privato.

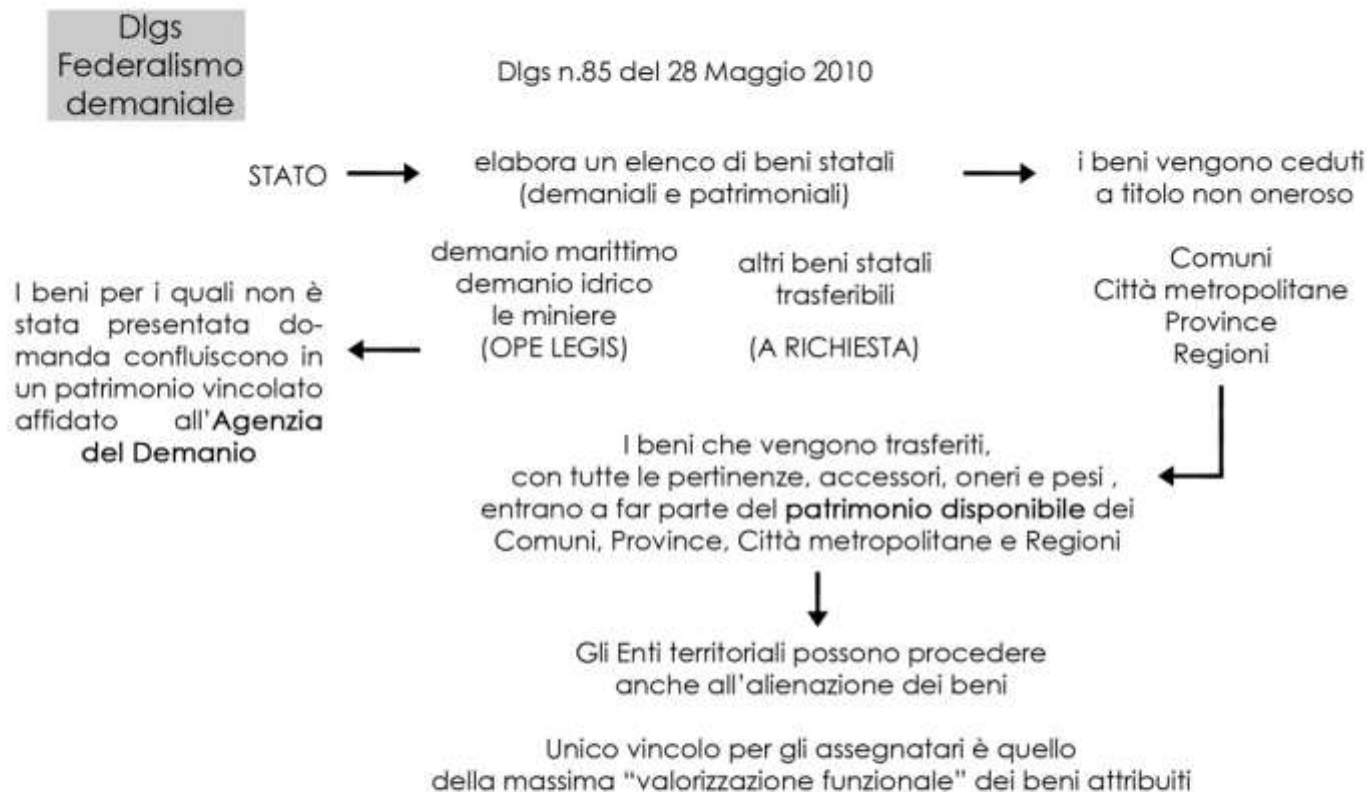
Questo articolo conferisce all'Agenzia del Demanio il ruolo di promotore di iniziative finalizzate alla valorizzazione, gestione, trasformazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico sia di proprietà dello Stato sia degli enti territoriali.

L'Agenzia del Demanio si impegna a supportare le condizioni favorevoli alla collaborazione istituzionale tra i soggetti pubblici interessati nell'ambito di un progetto comune di sviluppo e valorizzazione. Verificate le relative condizioni di fattibilità delle singole iniziative viene individuato un portafoglio immobiliare condiviso per poi attuare l'iniziativa, che potrà assumere la forma di fondo immobiliare, consorzio o società.

L'Agenzia del Demanio, mediante procedure di evidenza pubblica, offre la possibilità di selezionare partner privati.

L'articolo 33-bis, infine, contribuisce alla costruzione di un sistema integrato di azioni per la valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, ridefinendo le procedure di formazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni da parte degli enti territoriali, ed introducendo espressamente la possibilità, previa intesa con il ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del demanio, di inserire anche immobili di proprietà dello Stato.

Schema concettuale



Perplexità

- Complessità procedurale prevista dalla riforma

- Valorizzazione speculativa che, di regola, premia contesti già di per sé attrattivi



Opportunità o svantaggio?

- Mancanza per gli Enti territoriali di linee guida che li aiutino a intraprendere percorsi promettenti e innovativi per il loro territorio

3.3 La gestione dei beni pubblici dopo la legge sul Federalismo Demaniale

BENI DEMANIALI NECESSARI

Demanio Marittimo

Sono trasferiti alle Regioni i beni del demanio marittimo, unitamente alle relative pertinenze, con l'esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali. I beni appartenenti al demanio marittimo trasferiti ope legis a Regioni e Province non entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'ente beneficiario e restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza.

Per tali beni l'eventuale passaggio al patrimonio dello Stato è dichiarato dall'amministrazione dello Stato. Su tali beni non possono essere costituiti diritti di superficie. I beni del demanio marittimo sono trasferiti con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, adottati entro il 23 dicembre 2010.

Demanio Idrico

La gestione del demanio idrico viene affidata alle Province. In specifico i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia.

Le Province beneficiarie del trasferimento ope legis sono tenute a garantirne la massima valorizzazione funzionale. A tal fine i beni trasferiti possono essere conferiti a fondi comuni di investimento immobiliare.

Demanio Militare:

Nell'art. 5 del dlgs 85/2010 si definiscono al comma 4 i beni immobili, attualmente ancora in uso al Ministero della Difesa, individuati per un possibile trasferimento ma che in fasi successive possono essere trasferiti, come citato nel comma 1 del medesimo articolo, su richiesta, ai Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni.

La tipologia di questi beni è caratterizzata da:

- Il non utilizzo di tali beni a fine di difesa e di sicurezza, o l'inserimento di tali beni all'interno di programmi di riorganizzazione militare da parte del Ministero della Difesa;
- Il non essere oggetto di procedure in riferimento sia all'art.2 c. 268 della legge n 244/2007 sia art.2 cc 189-194 della legge n 191/2009.

Difesa Servizi Spa è uno strumento mediante il quale la Difesa intende promuovere una politica di valorizzazione e la gestione degli immobili militari, la stipula di contratti di sponsorizzazione, la monetizzazione di stemmi, emblemi e segni distintivi militari e la valorizzazione energetica di caserme e strutture militari tramite l'installazione di pannelli fotovoltaici.

BENI DEMANIALI ACCIDENTALI:

Demanio Aereonautico:

Il decreto del federalismo demaniale fa riferimento solo al demanio aeronautico "civile" (definito dal codice di navigazione art.692 comma 1; art. 3 d.lgs. 15 marzo 2006 n.151) rinviando al comma 4 ciò che riguarda i beni militari (definiti nell'art. 692 comma 2 cod. nav.) e soggetti alle sue limitazioni.

Nel suddetto decreto la trasferibilità è concessa solo esclusivamente ad aeroporti di interesse regionale e locale che non interagiscono con quelli nazionali di proprietà assoluta dello Stato. Questi aeroporti possono diventare un bene disponibile e quindi trasferibile agli enti pubblici e privati.

Beni di interesse Storico, Artistico, Archeologico:

Nell'art. 5 del dlgs 85/2010 si definisce al comma 5 l'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei relativi programmi e piani strategici di sviluppo culturale, già definiti precedentemente dall'art.12, comma 4, del Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

Di tali beni, inseriti all'interno di accordi di valorizzazione, lo Stato provvede al trasferimento dei suddetti principalmente alle Regioni ai sensi del Codice dei beni culturali.

BENI PATRIMONIALI INDISPONIBILI:

Con l'entrata in vigore dell'art. 5 del decreto del federalismo demaniale si fanno ulteriori specifiche in materia di beni esclusi dal trasferimento.

Il primo ad essere preso in considerazione (in riferimento al comma 7) tratta i beni della dotazione della Presidenza della Repubblica che, nel marzo 2010 escludeva solo essi, alla stesura di tale decreto su indicazioni della Commissione Parlamentare sono stati affiancati i beni in uso a qualsiasi titolo agli organi costituzionali tra i quali rientrano il Senato, la Camera dei Deputati, la Corte Costituzionale, il CNEL, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e il CSM.

Il secondo inerente le miniere. Si tratta di beni la cui appartenenza al patrimonio indisponibile dello Stato è affermata dal codice civile (art.826 comma c) e che sono autonomamente contemplate nel dlgs n.85/2010 al fine di limitarne l'ambito operativo a quelle "ubiccate su terraferma".

BENI PATRIMONIALI DISPONIBILI

In base all'elenco stilato dall'Agenzia del Demanio relativo ai beni patrimoniali disponibili dello Stato attribuibili agli enti locali ai sensi dell'articolo 5, comma 1 del decreto, il valore complessivo ammonta a 2,3 miliardi di euro di cui 1,6 miliardi in beni disponibili, il 68%.

Le Regioni a statuto ordinario dove sono localizzati i beni trasferibili con i maggiori contributi al valore inventariale complessivo sono la Lombardia, la Campania e il Lazio.

3.4 I primi cambiamenti positivi successivi a Maggio 2010. Riqualficazione urbana attraverso beni pubblici

La progressiva riduzione dei trasferimenti ai comuni, la mancanza di linee guida strategiche sullo sviluppo del federalismo, hanno generato così possibili percorsi differenti per aumentare il valore dei beni pubblici. Come abbiamo appreso, il Federalismo Demaniale mise a disposizione agli Enti locali la richiesta di attribuzione di cespiti del demanio dello Stato, a condizione che avessero dei progetti di valorizzazione.

Tali processi di valorizzazione si presentarono in tutta la loro complessità. L'immaginario era quello di pensare ad un protagonismo nuovo delle autonomie locali e, in particolare dei Comuni, in una prospettiva di sviluppo durevole, che guardasse alla rigenerazione dei territori, attraverso la loro ristrutturazione, come funzione produttiva e sostenibile di lungo periodo. Purtroppo la valorizzazione speculativa ha il difetto di essere praticabile solo a certe condizioni che, di regola, premiano contesti già di per sé attrattivi, capaci di sviluppare logiche competitive e, quindi, almeno apparentemente, anche meno bisognose di supporti.

Ciò di cui si sente la mancanza per i Comuni sono innanzitutto linee guida che li aiutino a intraprendere percorsi promettenti e innovativi per il loro territorio.

Le sfide da affrontare in molte città italiane riguardano la riduzione delle disparità sociali e territoriali, la limitazione dell'impatto sull'ambiente, nonché di assicurare, offrendo servizi e qualità per attrarre risorse, lo sviluppo economico e culturale delle aree urbane. Nell'affrontare queste sfide, gli interventi di trasformazione o di riqualficazione urbana costituiscono uno strumento fondamentale.

La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico riveste un'importanza strategica nel processo di ammodernamento delle aree urbane italiane. Appunto dall'anno 2011 sono stati promossi progetti ed iniziative per la gestione delle dismissioni immobiliari nel nostro Paese.

Attraverso la legge del 15 Luglio 2011 n.111 riguardo "disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" abbiamo riscontrato interessante l'articolo 33 inerente "disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare". Quest'articolo ha previsto la costituzione di una SgrI statale per l'istituzione di uno o più Fondi d'investimento nazionali, che dovevano perseguire i seguenti obiettivi: partecipare a fondi comuni di investimento immobiliare chiusi, promossi da Regioni, Province e Comuni, anche in forma consorziata, e da altri enti pubblici ("fondo di fondi"); investire direttamente nell'acquisto di immobili in locazione passiva alle Pubbliche Amministrazioni; partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali.

Art.33 comma 2 :

1 SGR è l'acronimo di Società di Gestione del Risparmio, società di diritto italiano autorizzate alle quali è riservata la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio.

- I Fondi immobiliari territoriali possono essere costituiti da parte degli enti territoriali con apporto di immobili inseriti nel piano delle alienazioni disciplinato dall'articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133
- Apporto anche di immobili acquisiti ai sensi del D. Lgs. n. 85/2010 ("Federalismo demaniale")
- Apporti sulla base di progetti di valorizzazione, anche di iniziativa privata
- Procedure ad evidenza pubblica per la selezione delle SGR locali

Spetta dunque agli Enti Territoriali il compito di dare avvio ai processi di valorizzazione dei propri patrimoni immobiliari, prestando particolare attenzione agli effetti sociali, ambientali e di impatto sullo sviluppo del territorio.

Gli Enti Territoriali, secondo la legge, sono mossi a promuovere la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare ("Fondi territoriali"), a cui possono essere apportati beni immobili e diritti.

L'articolo 58 del d.l. 112/2008 sopracitato nel comma 2 definisce che gli enti territoriali nonché le società a totale partecipazione degli enti stessi, possano individuare beni immobili non più strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali per inserirli in elenchi che ne prevedano la loro valorizzazione o alienazione. Quindi viene definito un inventario preciso dei beni di proprietà degli enti territoriali, deve essere successivamente approvato un piano di alienazione immobiliare e infine un programma di valorizzazione del patrimonio immobiliare stesso.

È compito delle giunte dei rispettivi enti individuare, in base alla documentazione ottenuta, quali beni siano da inserire negli elenchi. Sulla base di questi elenchi viene redatto il Piano delle alienazioni immobiliari che costituisce allegato al bilancio di previsione.

L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale.

Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva.

La deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili.

Art. 27 comma 1 del d.l. n.201/2011 ha introdotto una modifica rilevante all'art. 58 appena riassunto. Infatti qualora sia prevista una variante, la procedura per la formazione del piano è la seguente:

Adozione del piano da parte del Comune; pubblicazione del piano con il periodo di deposito per le osservazioni; trasmissione del piano alla Regione che, se non ha predisposto una normativa specifica, deve entro 120 giorni comunicare le proprie determinazioni ai sensi dell'articolo 25, comma 2, della legge 42/1985, altrimenti vi è il silenzio-assenso; approvazione del piano con la contestuale variazione; pubblicazione dell'avvenuta approvazione del piano. Detto ciò per la rivendita dei beni immobili ad essi trasferiti, i fondi sono esonerati dalla garanzia per vizi e per evizione e dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale.

La garanzia per vizi e per evizione è a carico dello Stato, ovvero dell'ente pubblico proprietario del bene prima del trasferimento a favore del fondo.

L'apporto dei beni, a fronte dell'emissione di quote del fondo, può avvenire esclusivamente sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione, approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente apportante, che possono essere presentati anche da soggetti privati.

Riguardo il quadro normativo delle dismissioni immobiliari, l'articolo 33, comma 4, del d.l. 98/2011 definisce:

- nuove destinazioni urbanistiche con Accordo di Programma, da completare entro 180 giorni;
- apporto ai Fondi condizionato al completamento delle procedure di valorizzazione.

Queste disposizioni prevedono che l'apporto di fondi sia condizionato al completamento delle procedure di valorizzazione e di regolarizzazione. Fino a quando la valorizzazione dei beni trasferiti al fondo non sia completata, i soggetti apportanti non possono alienare la maggioranza delle quote del fondo.

A favore di un miglior utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico con scopo un'intelligente valorizzazione, l'art. 27 del d.l. 201/2011 ha introdotto i Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale (P.U.Va.T.). Questi Programmi trovano fondamento nella collaborazione tra soggetti pubblici e sono ispirati dai principi di cooperazione e di copianificazione per il miglior utilizzo degli immobili di proprietà pubblica.

I P.U.Va.T. sono strumenti di pianificazione strategica in quanto prevedono, come elemento essenziale per la propria attuazione, il consenso e la convergenza delle diverse istituzioni, statali, regionali e locali coinvolte. Sono finalizzati inoltre al riutilizzo funzionale e alla rigenerazione degli immobili di proprietà delle Regioni, delle Province e dei Comuni e di ogni soggetti pubblico, anche proprietario o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione, tra cui i beni del D. Lgs. 85/2010, cioè del federalismo demaniale.

I Programmi Unitari hanno come obiettivo quello di avviare, attuare e concludere in tempi certi un processo di valorizzazione unico degli immobili pubblici in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale. L'iter di approvazione del relativo Accordo di Programma è fissato in 120 giorni, come definisce appunto l'articolo 33 del d.l. 98/2011. Se il termine non dovesse essere

rispettato, il Presidente della Giunta regionale opera attraverso il "collegio di vigilanza". Le procedure di ricomposizione delle criticità si devono concludere entro 60 giorni. La conferma dell'Accordo di Programma può assumere le funzioni e indicazioni delle



42. Piacenza, area militare dismessa, PUVAT



43. Orvieto, valorizzazione immobili statati attraverso PUVAT

trasformazioni urbane e, quindi consentire l'attività edilizia tramite titoli abilitativi semplificati.

Art. 33-bis del d.l. 6 luglio 2011, n.98, convertito in Legge 15 luglio 2011, n.111

L'art. 33.bis riconosce all'Agenzia del Demanio, per conto del MEF, un ruolo di promozione di idonee iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo di proprietà dello Stato, ma soprattutto degli enti territoriali. Il comma 1 definisce l'Agenzia con un ruolo propositivo nei confronti degli enti territoriali, ai fini della costituzione di nuovi veicoli societari e finanziari per l'attuazione di obiettivi condivisi.

La Legge n.326/2003, prevedeva la possibilità di promuovere Società di Trasformazione Urbana per la valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, partecipate dal MEF, attraverso l'Agenzia del Demanio, dagli Enti territoriali ed, eventualmente, da azionisti privati, selezionati tramite procedure di evidenza pubblica.

L'art.33-bis, comma 2, definisce le fasi di prima concertazione, di pre-fattibilità e di strutturazione di una proposta operativa da condividere e porre al vaglio dei rispettivi organi decisionali. In caso di mancata espressione del consenso istituzionale, 60 giorni, l'iniziativa si considera inattuabile.

Il comma 3 invece definisce la struttura unica di attuazione, anche sotto forma di società, di consorzio o di fondo immobiliare. Inoltre determina le relazioni tra i diversi soggetti e procedure di evidenza pubblica per l'eventuale coinvolgimento di partner privati.

L'art. 33-bis si occupa anche dei rapporti tra l'Agenzia del Demanio e altri soggetti partecipanti e definisce la non modificabilità del regime giuridico dei beni demaniali trasferibili/conferiti.

La Legge di Agosto 2012 n.135 ha assegnato all'Agenzia del Demanio il ruolo centrale riguardo l'individuazione degli operatori a cui affidare gli interventi manutentivi degli immobili di proprietà dello Stato in uso per finalità istituzionali, con la sola eccezione di quelli ubicati all'estero riguardanti il Ministero degli Affari Esteri.

Nello specifico, l'Agenzia ha la responsabilità dell'intero sistema, decidendo l'ordine a quali interventi indirizzare le risorse finanziarie a disposizione.

Lo strumento decisorio è rappresentato dal Piano triennale degli interventi, che stabilisce gli interventi, in quale ordine e sulla base di quante risorse dedicate, potranno essere eseguiti nel corso del triennio in base ai fabbisogni manutentivi da parte delle Amministrazioni dello Stato. Il Piano si suddivide in fattori: le priorità tecniche, individuate dagli enti competenti, i massimali di spesa, determinati dall'Agenzia del Demanio, che verifica anche l'ordine all'inserimento degli immobili nell'ambito dei Piani di razionalizzazione. Questi Piani stabiliscono un'eventuale connotazione di precedenza rispetto alle stesse priorità tecniche, specie se finalizzate all'abbattimento di locazione passive.

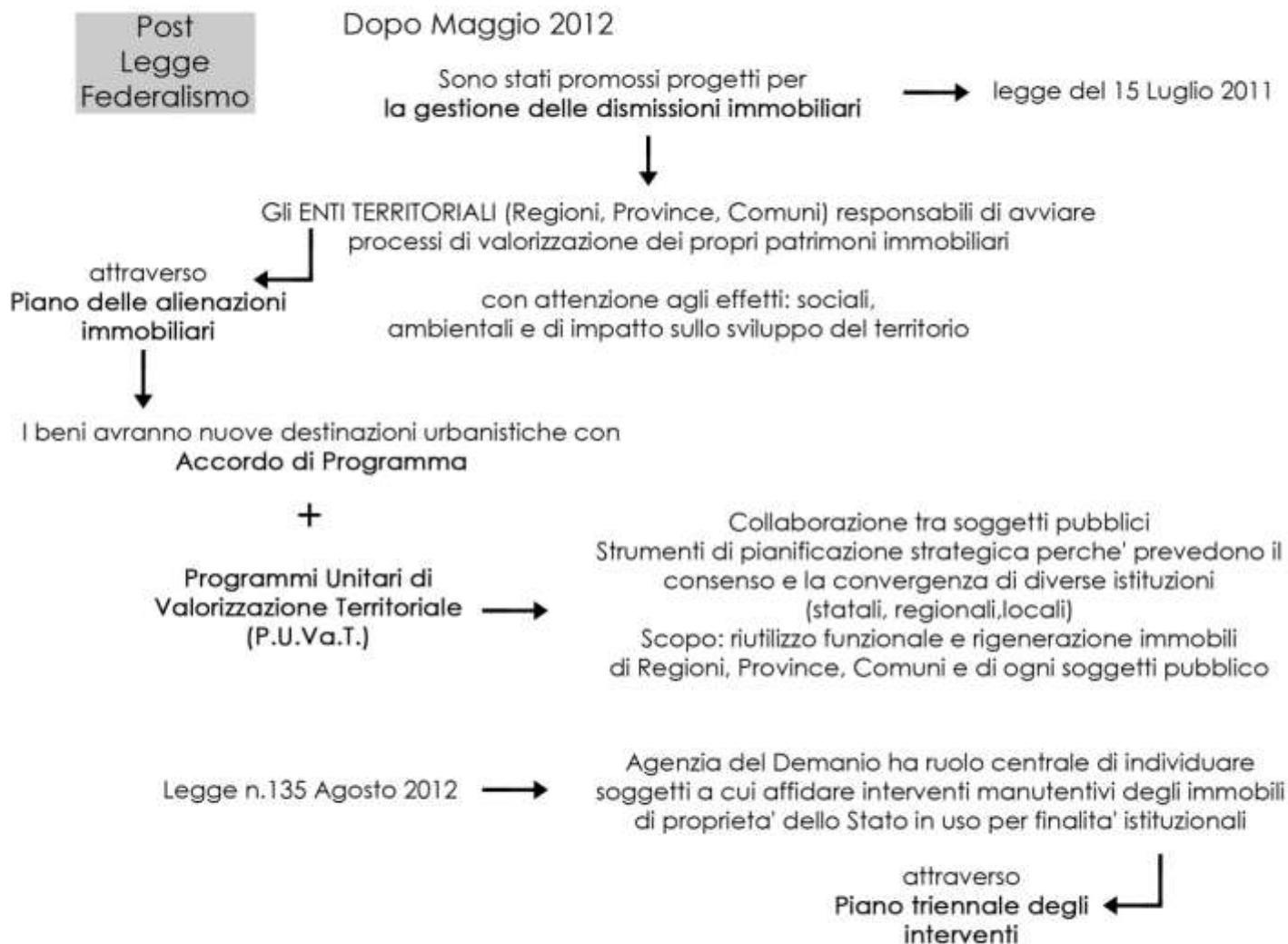
Le Amministrazioni dello Stato, infine, rappresentano il punto di inizio e di fine dell'intero processo manutentivo. Ad esse è assegnato il delicato ruolo di efficienti gestori degli immobili in uso, di modo che gli interventi richiesti siano esclusivamente finalizzati al più efficace utilizzo delle proprie sedi, in un'ottica di contenimento della spesa nonché di migliore allocazione di risorse scarse. Le Amministrazioni, pertanto, devono indirizzare i propri fabbisogni verso quegli

interventi che risultino realmente necessari a creare ambienti di lavoro effettivamente adeguati alle esigenze di chi li vive. Sotto il profilo operativo, poi, alle Amministrazioni è richiesta anche una particolare sensibilità pianificatoria nel verificare e selezionare i fabbisogni concretamente occorrenti ma soprattutto nel provvedere con congruo anticipo, rispetto all'anno del triennio indicato per l'esecuzione, alla predisposizione delle fasi preparatorie degli interventi da realizzare (stima dei costi, progettazione ecc.).

È ancora presto per capire se il binomio "progettualità-responsabilità", particolarmente enfatizzato da questi strumenti potrà funzionare come leva per dare un impulso ulteriore per la crescita e lo sviluppo economico e sociale del Paese.



Schema concettuale



Le Amministrazioni dello Stato rappresentano il punto di inizio e di fine dell'intero processo manutentivo

Comune di
Piacenza



Sett. 2012

Tra il Comune e l'Agenzia del Demanio è stato siglato un accordo per la valorizzazione di 12 immobili tra ex caserme e convento, palazzi di valore storico-artistico

l'Agenzia e il Comune si impegnano a promuovere un processo unico di valorizzazione, razionalizzazione e ottimizzazione degli immobili individuati, in coerenza con le scelte di pianificazione urbanistica (attraverso P.u.v.a.t.)

Comune di
Porto Venere
(La Spezia)



Dic. 2012

Con l'Agenzia del Demanio, il Comune ha firmato l'atto di trasferimento a titolo gratuito dallo Stato di 6 immobili di valore storico-artistico: il Castello Doria, i Mulini a Vento, la Prima Torre Capitolare, la Cinta Muraria, il Castelletto Genovese e la Batteria Fortificata Umberto I.

si consentirà di realizzare il nuovo "Polo Culturale di Porto Venere" i beni saranno recuperati come spazi espositivi, monumentali e location per eventi

"Piano città"



Genn. 2012

9 tra i progetti vincitori presentati al MIT L'Agenzia del Demanio ha partecipato per la selezione dei progetti che verranno finanziati dal Piano Città, l'iniziativa dedicata alla rigenerazione delle aree urbane degradate.

9 tra i 28 progetti vincitori presentati al MIT, nelle città di Ancona, Bari, Cagliari, Firenze, Lecce, Napoli, Rimini, Trieste e Venezia -

coinvolgono beni di proprietà dello Stato in gestione all'Agenzia del Demanio.

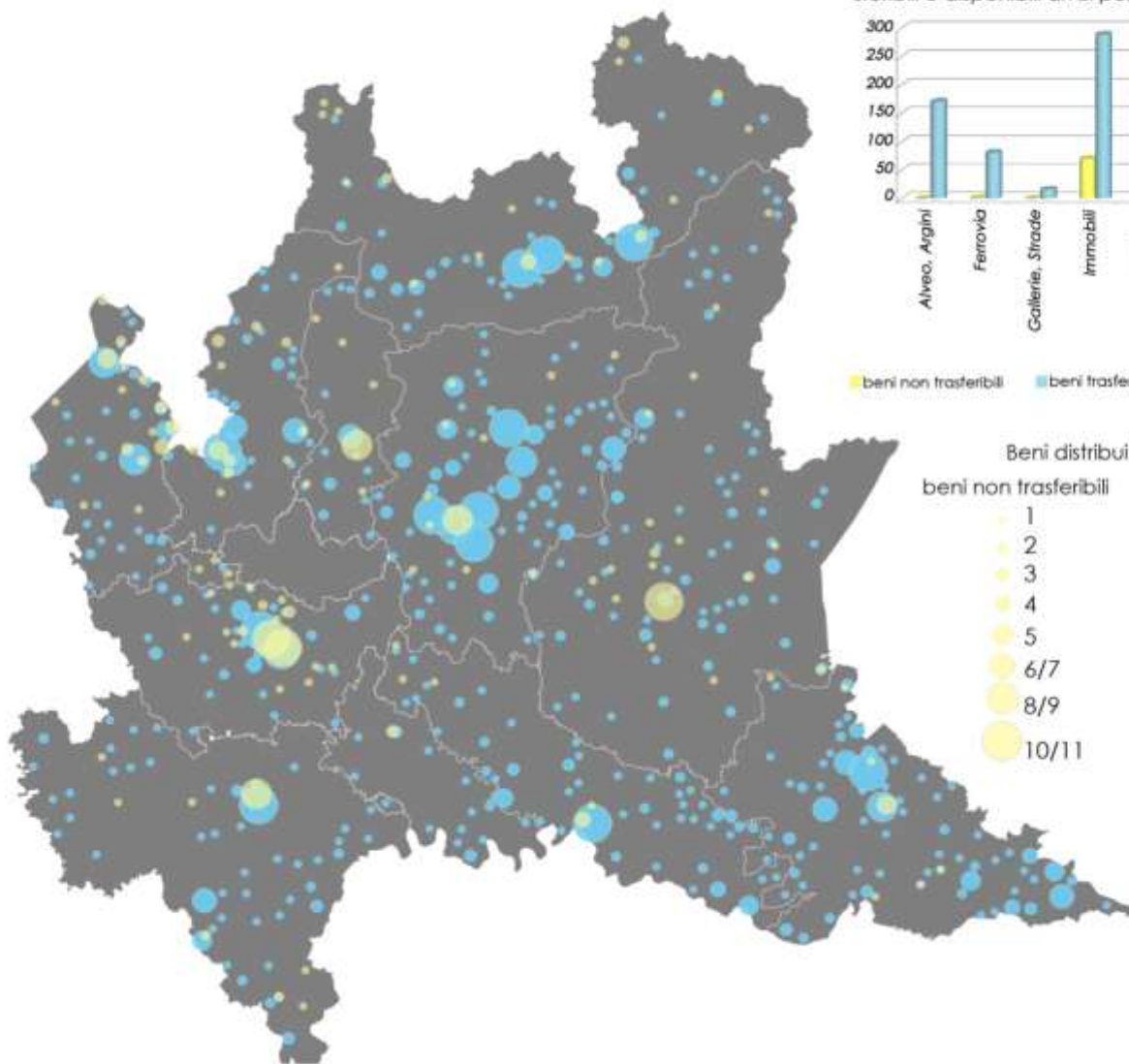
L'Agenzia del Demanio avvierà, in collaborazione con gli Enti locali, i processi di valorizzazione e recupero dei beni di proprietà statale coinvolti nei progetti ammessi al finanziamento.

4. La quantificazione grafica dei beni trasferibili e non trasferibili dettati dal Federalismo Demaniale

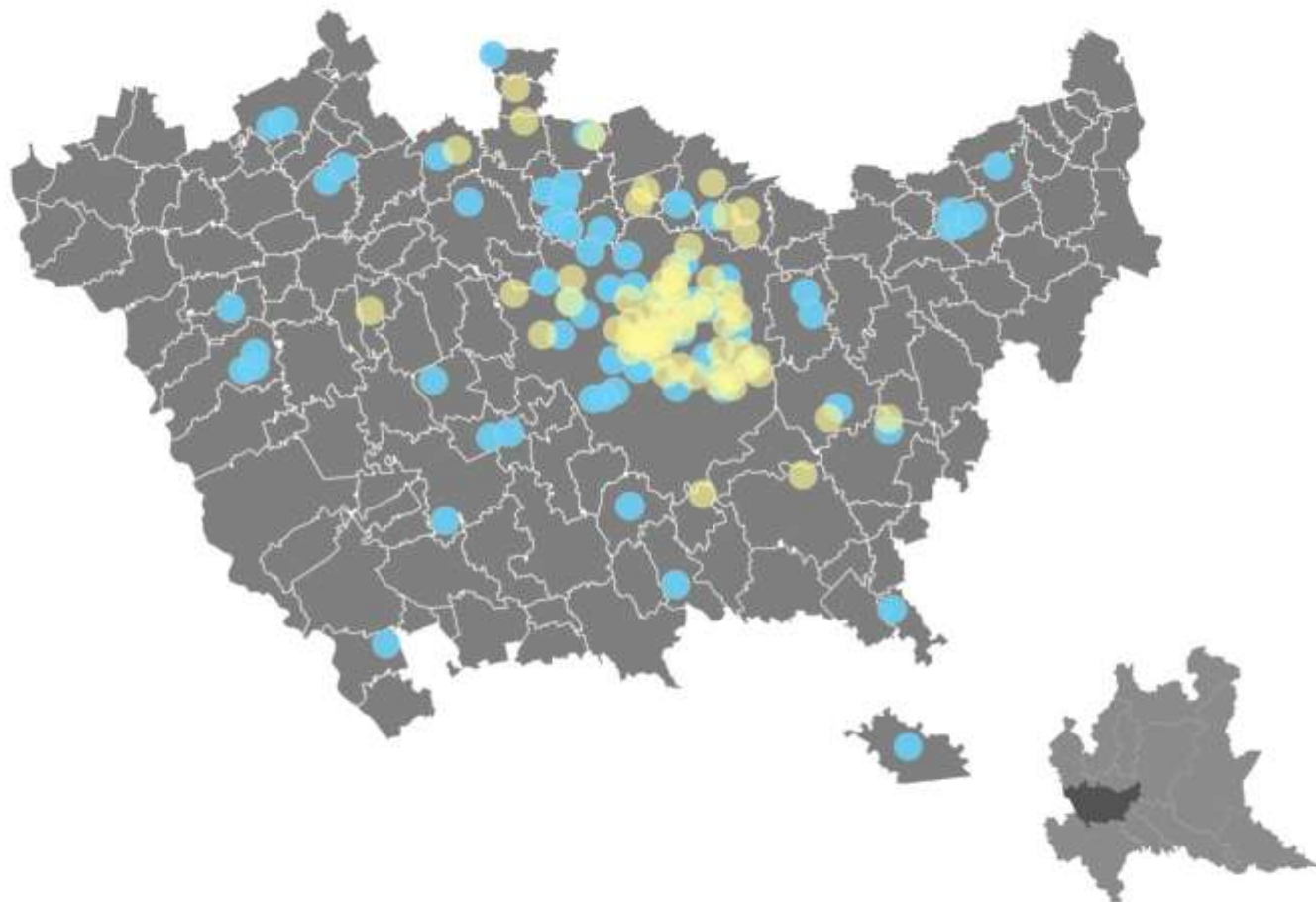
Il Ministero dell'Economia ha predisposto una lista di beni demaniali che potranno essere trasferiti in proprietà agli enti locali. La lista, chiamata "white list", giunge dopo la pubblicazione dell'altra, la "black list", che contiene l'elenco dei beni che non potranno essere oggetto di trasferimento dallo stato agli enti locali. La pubblicazione di questo elenco si è reso necessario, dopo l'approvazione del federalismo demaniale, al fine di migliorare l'utilizzo e incrementare l'efficienza complessiva della gestione degli immobili pubblici.



4.1 Lombardia - Beni trasferibili e non trasferibili



4.2 Provincia di Milano - Beni trasferibili e non trasferibili



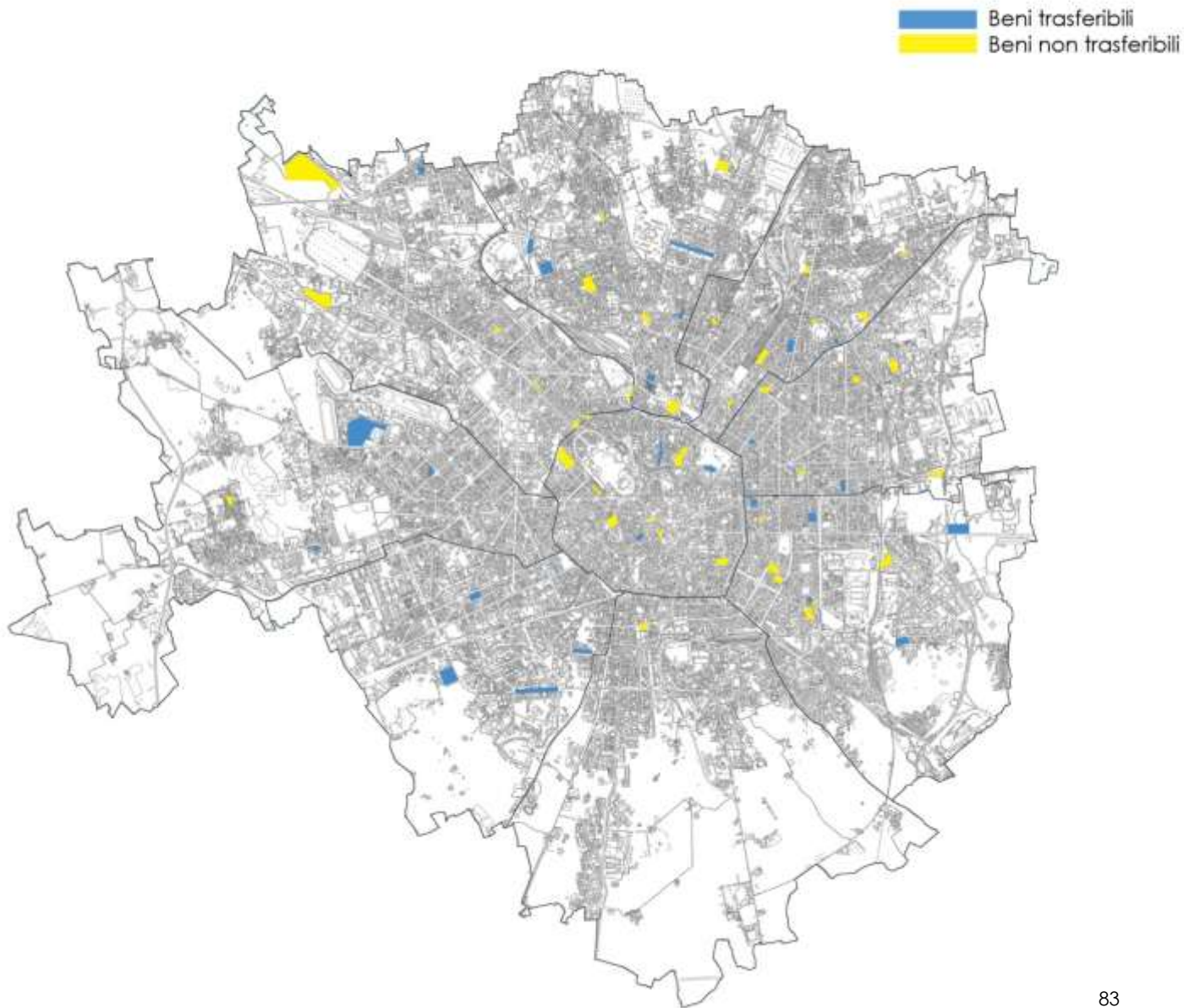
	Alveo Argini	Ferrovia	Gallerie Strade	Immobili	Militare	Terreni Bosco Parco	Altro	TOTALE
Disponibili	9	0	0	35	10	14	1	69
Non Trasferibili	0	0	0	34	30	1	1	66
totale sezione	9	0	0	69	40	15	2	135

Beni distribuiti nelle Province

● beni non trasferibili

● beni trasferibili

4.3 Comune di Milano - Beni trasferibili e non trasferibili



5. La valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

Nel tentativo di porre un argine al processo di progressiva svalutazione del patrimonio immobiliare pubblico che si sta diffondendo sempre di più, i Governi succedutisi negli ultimi anni hanno intrapreso innumerevoli azioni di valorizzazione e/o cessione dei beni pubblici. Tali azioni sono sfociate nel D. Lgs. 85 del 2010, che rappresenta il primo intervento realmente organico in materia, volto a manifestare la volontà del legislatore di dar vita ad un vero e proprio "federalismo demaniale".

L'attività di cessione degli immobili di proprietà dello Stato, fin dall'inizio degli Ottanta, è stata fatta rientrare nell'ordinaria gestione del patrimonio statale, e la stessa legislazione attribuiva a questa pratica una connotazione di carattere pubblicistico e sociale, più che economico e produttivo, mirando a conseguire l'obiettivo di primaria importanza del soddisfacimento degli interessi pubblici.

Successivamente con l'art. 9 della legge di dicembre 1993, n. 537, si prevedeva l'emanazione di norme finalizzate ad alienare i beni pubblici, compresi quelli oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale, con priorità per l'alienazione di terreni e fabbricati di uso abusivo o inutilizzati. A partire da questa legge si manifestò la tendenza a preferire interventi volti alla razionalizzazione e alla valorizzazione dell'uso dei beni pubblici, prefigurando l'alienazione soltanto di quelli non strettamente funzionali ai fini degli enti o non gestibili con efficienza.

È nel D.l. 25 settembre 2001, n. 351 che si può invece individuare il principale quadro di riferimento normativo dei processi di privatizzazione, oltreché il punto di partenza delle misure atte a valorizzare il patrimonio pubblico. L'art. 1 del sopra citato Decreto Legge impone all'Agenzia del Demanio di individuare, mediante propri decreti dirigenziali, singoli beni facenti parte del Patrimonio dello Stato (distinguendoli tra beni demaniali e beni patrimoniali), beni degli enti pubblici non territoriali, beni non strumentali in precedenza attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, riconosciuti di proprietà dello Stato, e infine beni ubicati all'estero, da sottoporre ai processi di riordino, gestione e valorizzazione. Questi beni sono scelti sulla base delle documentazioni disponibili presso gli archivi e gli uffici pubblici e sulla base degli elenchi predisposti dagli enti pubblici.

La valorizzazione dunque può rappresentare un'importante e decisiva possibilità, soprattutto in questa fase recessiva dell'economia, per rigenerare le città, facendo sì che da anonimi aggregati urbani diventino luoghi di scambio culturale e sociale.

In questo contesto si inseriscono numerose politiche di privatizzazione dei beni appartenenti al patrimonio pubblico, tutte volte al perseguimento di tale obiettivo.

Di seguito verranno analizzate le principali.

5.1 Alienazione

Il procedimento denominato alienazione consiste nel vendere il bene appartenente al patrimonio pubblico per ricavarne una redditività immediata.

Dall'esame del contesto normativo emerge, infatti, come essa risulti la via più agevole intrapresa dal legislatore, avviata con la legge n. 537 del 24 dicembre 1993, ed in particolare grazie alle previsioni contenute nel comma 6 dell'art. 9 che prevedeva l'emanazione di norme dirette ad alienare beni pubblici, ivi compresi i beni oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse storico-artistico o ambientale.

Tale procedimento tuttavia rischia di agevolare una svendita di tali beni a causa del meccanismo delle aste, poiché in queste circostanze essi potrebbero essere venduti al prezzo minimo di collocazione. Pertanto il procedimento dell'alienazione non risulta ottimale.

Ne emerge inoltre che la connotazione pubblicistica-sociale propria fino a quel momento del patrimonio pubblico cede evidentemente il passo a profili più strettamente produttivi ed economici. Ed è in questo contesto che si innesca la riforma operata nel 1996 con la legge n. 662 con la quale il legislatore, distinguendo tra beni aventi una maggiore rilevanza economica, per i quali era previsto che confluissero all'interno di fondi immobiliari, ed altri beni invece destinati all'alienazione diretta. Successivamente con la legge n. 448/98 è stata tentata la via dell'innovazione introducendo la possibilità di devolvere i patrimoni degli enti pubblici a S.p.A. di gestione immobiliare, introducendo anche forme contrattuali nuove, quali il project financing, per l'affidamento di beni suscettibili a un peculiare sfruttamento, quale ad esempio lo sfruttamento a fini turistici, coniugando così i due profili della valorizzazione e dello sfruttamento economico del bene.

Vedono la luce in questo periodo i processi di cartolarizzazione, il cui elemento caratterizzante è rappresentato dalla trasformazione virtuale dei beni in strumenti finanziari, secondo un meccanismo che vede una loro cessione alla società veicolo che provvede poi a rivenderli sul mercato, ma queste procedure saranno oggetto di un approfondimento specifico nei paragrafi successivi.



44. Ex scuola di Ginestreto, Pesaro. Bene nel piano di alienazione degli immobili comunali, avviato nel 2011 e terminato l'anno successivo

Tornando al quadro normativo di riferimento, esso risulta essere molto disorganico poiché si sono succeduti numerosi provvedimenti, a partire dagli anni Novanta, con un sensibile rallentamento agli inizi del nuovo secolo, quando, con il D.L. 25 settembre 2001, n. 351, Decreto Tremonti, "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo di fondi comuni di investimento immobiliare", convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 401), sembrava essere stata dettata una disciplina per così dire stabile della materia.

Il successivo intervento normativo venne realizzato sette anni

più tardi con il «piano delle alienazioni immobiliari» disciplinato con il D.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il Decreto Tremonti prevedeva una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico da effettuarsi a cura dell'Agenzia del Demanio, con propri decreti dirigenziali, da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale, «sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici», distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile.



5.2 Concessione

Con il termine concessione s'intende quello strumento di gestione patrimoniale fondato su un rapporto contrattuale bilaterale fonte di obblighi e diritti reciproci dell'ente concedente e del privato concessionario. All'interno del tale provvedimento i titolari della concessione esercitano diritti speciali su beni ed attività usualmente indisponibili ai privati ma riservati solamente ai pubblici poteri.

La concessione è infatti caratterizzata dal trasferimento da un ente pubblico ad un soggetto privato di poteri pubblici, ed i beni, oggetto di concessione, costituiscono "proprietà pubblica in senso oggettivo", natura che permane anche in seguito all'emanazione del provvedimento concessorio.

In altre parole con il metodo concessorio si assegna, per un determinato periodo di tempo, un immobile pubblico ad un soggetto privato che si assume il compito di gestirlo. Durante questo periodo il soggetto privato può trarre da esso un vantaggio personale od un profitto, mentre il soggetto pubblico perde il diritto di avvalersi del bene pur mantenendone la proprietà.

Il vantaggio per l'amministrazione pubblica consiste nel non dover investire capitale nel bene, mentre per il privato nel poterne ricavare profitto.

La disciplina delle concessioni è caratterizzata tuttavia da una serie di criticità.

In primo luogo la scelta del concessionario dovrebbe essere trasparente e fondata su criteri di massima obiettività. Nella prassi delle attività concessorie, tuttavia, ciò avviene raramente poiché risulta più comune che talvolta sia addirittura la legge ad indicare in modo dettagliato gli specifici requisiti del futuro concessionario, in altri casi invece la decisione è affidata alla discrezione dell'amministrazione concedente. Ne risulta che sono ridotti i casi in cui si indicano gare per la scelta del concessionario.



45. Roma, area in Piazzale Clodio. Da Febbraio 2013 l'area è gestita dall'Agenzia del Demanio per consentire la concessione mediante bando di gara

In secondo luogo la vigilanza sui concessionari dovrebbe essere continuativa e specialistica. In realtà, salvo alcuni casi, non esistono strutture pubbliche adeguate a regolare e a controllare le modalità di gestione del bene concesso: è il caso, ad esempio, delle autostrade, degli aeroporti, delle ferrovie.

Con riferimento agli aspetti patrimoniali e, nella fattispecie, ai canoni concessori, ovvero i corrispettivi pagati dai concessionari alle pubbliche amministrazioni, le difficoltà derivano, anzitutto, dall'assetto delle competenze in materia, spesso eterogenee e a-sistematiche.

Per concludere, il tema delle concessioni di beni pubblici, sulla base di quanto esposto, necessita di una razionalizzazione circa le competenze normative e amministrative in materia di determinazione e riscossione dei canoni concessori, oltre che una maggiore trasparenza nella scelta del concessionario.

5.3 Cartolarizzazione

All'interno dell'articolato e disorganico quadro normativo che disciplina il problema della gestione e dell'alienazione dei beni immobili pubblici si inserisce il D.L. 25 Settembre 2001, n.351, convertito in legge 410 del 23 Novembre 2001.

Questo provvedimento, partendo dal presupposto delle dimensioni imponenti del patrimonio immobiliare pubblico e dall'inefficienza della sua gestione, persegue una duplice finalità: in primo luogo si propone di effettuare una ricognizione di tale patrimonio, e secondariamente di accelerarne la dismissione attraverso la tecnica della cartolarizzazione e del conferimento degli immobili di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare chiusi.

In altre parole la normativa sopra citata considera come presupposto alle fasi di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico una precisa riorganizzazione delle risorse immobiliari dello Stato.

Quest'opera di accertamento della consistenza del patrimonio immobiliare riveste grande importanza poiché tale decreto demanda ad appositi decreti dirigenziali dell'Agenzia del Demanio il compito di individuare i singoli beni immobili dello Stato, distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio disponibili ed indisponibile, al fine di consentirne il riordino, la gestione e la valorizzazione.

Ai fini della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, il Governo, per mezzo del medesimo decreto, ha scelto di ricorrere ad uno strumento innovativo quale la tecnica della cartolarizzazione, disciplinata, in Italia, dalla legge 130/1999.

La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria, nata nel mondo anglosassone che si è sviluppata successivamente in tutte le altre aree del mondo ad economia avanzata, per consentire alle imprese di procedere alla mobilitazione dei propri crediti attraverso il ricorso al mercato dei capitali. In altre parole si tratta di un trasferimento oneroso della titolarità di un insieme di determinate attività dal proprietario originario ad una società veicolo che a sua volta emette titoli che sono garantiti dalle attività che ha ricevuto dal proprietario originario. Questa tecnica può essere strutturata in due fasi: la prima riguarda la cessione dal proprietario alla società veicolo di un portafoglio crediti o di altre attività in grado di generare flussi di cassa pluriennali; la seconda concerne l'emissione nei confronti del pubblico dei titoli che rappresentano diritti destinati ad essere soddisfatti grazie al rendimento degli attivi ceduti.

L'intento, nell'uso della tecnica della cartolarizzazione, è quello di rendere disponibile l'anticipazione dell'entrata, nelle casse pubbliche, di flussi prevedibili futuri. I proventi ottenuti dal collocamento dei titoli obbligazionari che la società veicolo utilizza per l'acquisto del portafoglio crediti rappresenta un incasso immediato che incide sul fabbisogno del settore pubblico.

Per concludere, nel quadro del processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, come emerge dal d.l. 351/2011, la cartolarizzazione risulta funzionale alla dismissione degli immobili, costituendo lo strumento attraverso il quale le società veicolo sono in grado di reperire le risorse necessarie alla restituzione del prestito contratto per acquistare gli immobili. Quindi gli incassi derivanti da tale processo andranno dunque a ridurre l'indebitamento.

5.4 Project financing

Fino agli anni novanta dello scorso secolo il ricorso al capitale di debito è stata la modalità principale per il finanziamento degli investimenti pubblici.

Le amministrazioni rispondevano al proprio fabbisogno finanziario rivolgendosi alla Cassa Depositi e Prestiti o ad altri istituti di credito al fine di ottenere mutui e medio-lungo termine e modalità alternative di finanziamento erano rappresentate da emissioni obbligazionarie, leasing finanziari ed operativi, che andavano ad integrare le fonti tradizionali per la copertura delle spese.

Il cambiamento delle strategie finanziarie delle aziende pubbliche si ebbe dalle riforme d'inizio anni novanta, con la possibilità di emettere prestiti obbligazionari per finanziare specifici progetti. A partire dalle esperienze inglesi di cofinanziamento pubblico-privato dei progetti infrastrutturali (PFI- Private Finance Initiative), si sviluppa contestualmente un forte interesse verso forme di partnership con il settore privato per la realizzazione delle opere pubbliche. La prima legge in merito è stata la Legge Quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994 (Legge Merloni) alla quale si sono susseguite una serie di modifiche normative fino ad arrivare ad una sistematizzazione di tutta la materia dei contratti pubblici in un unico testo, il Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture (D.l. n. 163 del 2006).

Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) prevede che l'ente pubblico affidi ad un soggetto privato la progettazione, la costruzione, la gestione, la manutenzione di un'opera pubblica, il tutto con un finanziamento totale o parziale, tenendo in considerazione che nel corso di tale procedimento i rischi sono da considerarsi a carico del privato.

Esistono caratteristiche comuni alla base di ogni operazione di PPP, e sono di seguito riportate: una durata temporale della collaborazione tra il partner pubblico e privato medio-lunga; un finanziamento del progetto prevalentemente privato unitamente al coinvolgimento di differenti soggetti, una distribuzione dei rischi tra pubblico e privato a seconda delle capacità di copertura degli stessi da parte dei diversi attori.

Si tratta dunque di una cooperazione tra i diversi soggetti basata su una ben distinta divisione dei ruoli all'interno della quale il soggetto pubblico svolgerebbe un'attività di programmazione e controllo delle azioni svolte dal privato. In questo modo verrebbe assicurato il soddisfacimento dell'interesse pubblico mediante il controllo della qualità dei servizi elargiti. L'elemento essenziale diventa dunque la logica di cooperazione e collaborazione tra la sfera pubblica e quella privata.

In questo contesto si inserisce il project financing che, in realtà, non rappresenta una vera e propria forma di partnership tra soggetto pubblico e privato ma che andrebbe inteso come una tecnica basata su un'articolata struttura multi-contrattuale finalizzata ad ottimizzare l'integrazione della sfera finanziaria con quelle di realizzazione e gestione di un'opera. La finalità di tale tecnica è altresì quella di distribuire in maniera ponderata i rischi dell'opera tra i

diversi soggetti coinvolti, unitamente alla distinzione dei diversi pesi economici dell'operazione in modo da sottoporli al rimborso dei finanziatori.

Le caratteristiche che contraddistinguono il project financing sono sostanzialmente tre:

- La creazione di una società apposita che possiede carattere giuridico, economico e patrimoniale finalizzata esclusivamente alla realizzazione dell'opera e delle sue fasi.

Tale società inoltre isola il patrimonio dei promotori evitando che i finanziatori possano rifarsi su di esso in caso di insolvenza della società.

- Il finanziatore non valuta la solidità finanziaria dei promotori, bensì si assicura che i flussi di cassa generati dall'iniziativa siano sufficienti per coprire il debito, tenendo conto che a garanzia accessoria del debito ci siano le sole attività correlate al progetto.

- La partecipazione di una vasta gamma di attori: promotori, investitori finanziari, intermediari finanziari, progettisti, costruttori, gestori, assicuratori e consulenti.

In conclusione, all'interno di questa metodologia, il patrimonio pubblico diventa asset strategico per lo sviluppo del territorio, la cui valorizzazione mediante project finance può promuovere la realizzazione di nuovi interventi infrastrutturali all'interno dei quali i privati non contribuiscono soltanto finanziariamente, bensì sono attori attivi e propositivi portando idee e progetti veri e propri.

5.5 Vendita con leasing di ritorno

Il termine di derivazione anglosassone "sale & lease back" (traducibile in italiano con l'espressione "vendita con leasing di ritorno") indica una tipologia di contratto con il quale un soggetto, possessore di un bene mobile od immobile, aliena il medesimo bene ad una società di leasing e quest'ultima lo concede successivamente in locazione finanziaria al venditore stesso.

Nel contratto di S&Lb il suddetto soggetto possessore (o "leasee") vende il bene di sua proprietà ad una società di leasing ("lessor"), che ne acquista la proprietà dietro pagamento. Successivamente la società di leasing stipula con il venditore (trattasi del soggetto possessore iniziale) un contratto di leasing con oggetto lo stesso bene, che resta perciò nella disponibilità del venditore, il quale pagherà canoni periodici di leasing ed avrà la possibilità di riacquistarlo alla scadenza del contratto.

Dal contratto in esame si evince che il soggetto possessore iniziale ha l'obbligo del pagamento dei canoni pattuiti ed in aggiunta, possiede la facoltà di riacquistare la proprietà del bene alla scadenza del contratto dietro pagamento del prezzo di riscatto stabilito ex ante tra le parti.

Alla luce della definizione su data, appare chiaro che il contratto di sale and lease – back si differenzia dal leasing finanziario per la sua struttura concettuale: infatti, mentre il leasing finanziario è un negozio trilaterale, al quale partecipano la società di leasing (concedente), l'impresa interessata all'utilizzo del bene (utilizzatore) ed un'impresa che produce o distribuisce il bene (soggetto possessore), il contratto di sale and lease – back è, invece, caratterizzato da una struttura bilaterale, in quanto l'utilizzatore ed il soggetto possessore del bene coincidono.

Questa metodologia costituisce un modo per l'impresa di ricavare liquidità tramite il rapido smobilizzo dell'investimento effettuato per l'acquisto di un bene che, tuttavia, rimane nella disponibilità dell'impresa stessa, la quale continua regolarmente ad utilizzare tale bene. Questa logica risponde alla constatazione che un determinato bene strumentale, solitamente funzionale ad un determinato assetto produttivo, non è agilmente collocabile sul mercato; al contrario, esso può essere più facilmente venduto ad una società di leasing, la quale intende utilizzarlo concedendolo in locazione finanziaria allo stesso venditore. In tal modo, l'operazione risulta vantaggiosa per entrambi :

- il venditore ottiene immediata liquidità, pur non perdendo la disponibilità materiale del bene alienato;
- la società di leasing ottiene un contratto, dal quale deriva sicuramente un vantaggio economico (in altre parole, un ricavo).

In conclusione un ente pubblico potrebbe adottare la metodologia appena descritta nel caso in cui, per esempio, dovesse affrontare ingenti spese economiche di conservazione o manutenzione di un immobile, senza averne la possibilità di farvi fronte con propri mezzi.

5.6 Le Società di Trasformazione Urbana STU

Le STU sono società per azioni miste aventi finalità di realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, rappresentando una forma di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (PPPI).

Questo strumento è stato introdotto all'interno del nostro ordinamento dalla legge 127/1997 (la cosiddetta "Bassanini-bis"), che al comma 59 dell'articolo 17 disciplinava le modalità di costituzione e di funzionamento di tali società: "progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti."

Tale disposizione è stata poi integralmente recepita nell'articolo 120 del nuovo Testo Unico degli enti locali ed ha trovato una sua parziale fonte interpretativa nella Circolare del Ministero LL.PP. dell'11 Dicembre 2000.

Da ultimo, l'art. 44 della Legge 1 Agosto 2002 n. 166 ampliava l'ambito di intervento della STU oggi esteso genericamente agli "immobili" e non solo alle "aree" com'era dapprima previsto.

Per STU s'intendono dunque società a capitale misto pubblico-privato, stipulate tra comuni o città metropolitane ed aperte alla partecipazione di regioni e provincie che hanno come fine ultimo la realizzazione di interventi di trasformazione urbana, in attuazione agli strumenti urbanistici vigenti, mediante l'acquisizione preventiva degli immobili oggetto d'intervento o delle aree oggetto di trasformazione, la successiva trasformazione mediante progettazione e realizzazione degli interventi ed infine la commercializzazione delle aree o degli immobili riqualificati.

La Società di Trasformazione Urbana costituisce dunque strumento attuativo delle previsioni urbanistiche ed il suo intervento non deve essere necessariamente conforme alle previsioni dello strumento urbanistico generale.



46. Vista aerea PRU Novello, Cesena. Nel 2008 è stata approvata la costituzione della Società di Trasformazione Urbana Novello SpA (STU Novello) per l'attuazione delle previsioni urbanistiche del Programma di Riqualificazione Urbana "Il nodo intermodale ferroviario", denominato PRU Novello



47. Foto aerea dell'area del "palazzo degli specchi" , Ferrara. Ferrara Immobiliare SpA Società di Trasformazione Urbana ha l'obiettivo strategico dell'intervento di riqualificazione e sanare una situazione di degrado

Le STU possiedono tre principali punti distintivi:

- individuano un obiettivo strategico per la collettività non facilmente perseguibile in tempi e risorse;
- sono consapevoli che può rivelarsi indispensabile il concorso di attori privati;
- riconoscono un concreto vantaggio ai privati che partecipano all'opera pubblica.

5.7 Gestione produttiva del patrimonio

Questa metodologia consiste nel trovare all'interno della gestione del patrimonio oggetto d'interesse le risorse finanziarie utili al fine di una proficua politica di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio stesso. Una gestione efficace permette all'Amministrazione pubblica di poter pianificare le politiche di trasformazione del patrimonio, necessarie al migliore soddisfacimento delle esigenze sociali. Dove questa gestione risulti inattuabile, esiste la possibilità di dare in gestione il patrimonio ad un'impresa qualificata, mantenendo il pieno controllo della proprietà. In questo caso l'amministrazione paga un soggetto qualificato che svolga le funzioni necessarie al suo posto. I due tipi di gestione, diretta ed indiretta, hanno un vantaggio importante rispetto all'alienazione, portano infatti entrate che si protraggono nel tempo, anziché avere un guadagno concentrato se pur di proporzioni maggiori; la conseguenza se vogliamo non ottimale è che richiedono investimenti, conoscenze ed un controllo continuo sul patrimonio.

In aggiunta agli strumenti finanziari fin qui descritti, le Amministrazioni attuano i seguenti strumenti di semplificazione amministrativa.

5.8 Accordi di Programma

Introdotta dall'art. 27 della L. 142/1990, l'accordo di programma è ora disciplinato dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Trattasi di convenzione tra enti territoriali quali regioni, province o comuni, ed altre amministrazioni pubbliche mediante la quale le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento. Secondo l'art. 34 precedentemente citato si può ricorrere all'accordo di programma per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province, di regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici (ad esempio, comunità montane) o comunque di due o più tra i soggetti predetti.



48. Città di Cividale, sito Unesco. Accordo di programma tra la Direzione Regionale per i Beni Culturali del FVG e il Comune, per le azioni di tutela e valorizzazione

5.9 Protocolli d'intesa

Con questo termine s'intendono accordi di carattere politico-amministrativo che intercorrono tra i soggetti che li sottoscrivono.

Essi manifestano l'intenzione di tali soggetti di attuare gli interventi che costituiscono oggetto del protocollo stesso.

La preferenza per questa tipologia di strumento legislativo nasce dalla consapevolezza di operare all'interno di una pianificazione integrale del territorio, fatto che costituisce un vantaggio per tutte le amministrazioni.



49. Mestre "M9", museo che terminerà nel 2015. Protocollo d'intesa tra Mibac e Fondazione di Venezia



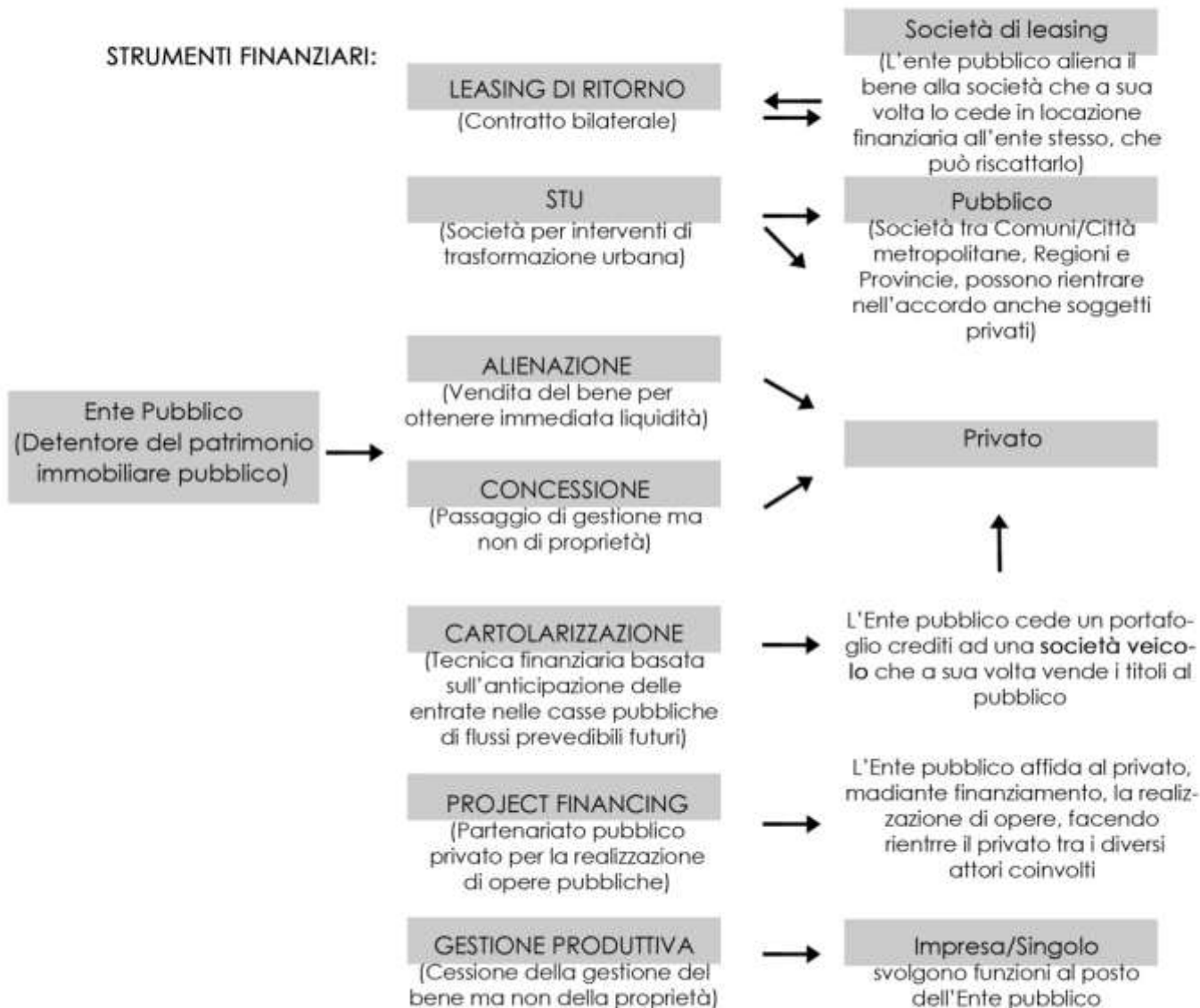
50. Aquila, mura antiche. Protocollo d'intesa tra la giunta comunale e la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Abruzzo per il recupero delle mura



51. Comune di Civita di Bagnoregio. Protocollo d'intesa siglato tra l'Università di Venezia e Civita per attivare una valorizzazione del patrimonio architettonico comunale

Schema concettuale

STRUMENTI FINANZIARI:



STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA :

ACCORDI DI PROGRAMMA

(Convenzione tra enti territoriali per realizzare opere pubbliche)

PROTOCOLLI INTESA

(Accordo politico/amministrativo tra diversi soggetti)

6. I beni immobili dismessi del Ministero della Difesa. In contesti urbanizzati assumono un forte potenziale di valorizzazione

L'opera di dismissione e permuta dei beni in uso alla Difesa iniziò con la legge del 1996, la quale definiva che il Ministero della Difesa era tenuto a comunicare l'elenco degli immobili da dismettere secondo appositi programmi all'allora Ministero per i Beni culturali ed ambientali. La Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della Difesa (GENIODIFE¹) trasmise al Ministero per i Beni culturali la lista degli immobili in disuso. A causa di un completo riordino dell'intera disciplina relativa al patrimonio immobiliare pubblico cambiarono i provvedimenti, e attraverso un decreto legge del 2001, si varò un progetto di valorizzazione degli immobili della Pubblica Amministrazione mediante vendite con il sistema della cartolarizzazione dei proventi. La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria che converte attività non facilmente negoziabili in strumenti finanziari più facilmente collocabili sui mercati. Con la legge finanziaria del 2005 GENIODIFE e il Ministero dell'Economia furono spinti a collaborare per l'individuazione dei beni immobili in uso all'Amministrazione della Difesa, non più utili ai fini istituzionali, da dismettere. I beni così individuati sarebbero entrati a far parte del patrimonio disponibile dello Stato e gestiti dall'Agenzia del demanio.

Più tardi, con la legge finanziaria del 2006 venne modificata ulteriormente la procedura, stabilendo che le alienazioni, permuta, valorizzazioni e gestioni dei beni fossero effettuate direttamente dal Ministero della Difesa. L'anno seguente si dava all'Agenzia del Demanio la facoltà di individuare, d'intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di immobili, per i quali elaborare programmi unitari di valorizzazione (PUV²) funzionali alla promozione dello sviluppo locale.

Durante la finanziaria per il 2007, partì un progetto di valorizzazione degli immobili posseduti dalla Difesa, chiamato "Valore Paese". L'obiettivo consisteva nel passaggio, entro il 2008, di

¹ La Direzione Generale dei Lavori e del Demanio (GENIODIFE) soprintende alla progettazione, la realizzazione e la manutenzione delle costruzioni edili di ogni tipo (ordinarie e speciali); si occupa della formazione, quando effettuata presso gli organi e gli stabilimenti dipendenti, di personale tecnico specializzato militare e civile per le unità operative e per gli organi addestrativi, logistici e territoriali.

² I PUV sono stati introdotti dalla Finanziaria 2007 e sono strumenti di programmazione negoziata di livello nazionale tra lo Stato e gli Enti territoriali. Sono finalizzati ad una gestione unitaria da parte dell'Agenzia del Demanio, in partnership con gli Enti locali, degli interventi riferiti ad una molteplicità di immobili pubblici che ricadono nello stesso Comune o Regione.

Una prima fase della definizione dei PUV prevede l'individuazione da parte della Regione e degli enti territoriali e locali interessati gli interventi da compiere, le modalità di attuazione, le categorie di destinazioni d'uso compatibili. Una seconda fase, invece, prevede la definizione dei contenuti e dei limiti di attuazione dei PUV. I responsabili di questo procedimento sono le Amministrazioni centrali e territoriali interessate nonché su tutti i soggetti competenti.

Una volta definito il PUV, il Presidente della Regione o della Provincia interessata lo approva con proprio decreto, d'intesa con il Ministero dell'economia. I consigli comunali devono ratificare il PUV entro 90 giorni dall'emanazione del decreto, pena la sua decadenza. Una volta approvato, il PUV produce gli stessi effetti di un Accordo di programma e, ove necessario, le opere pubbliche da realizzare possono essere dichiarate di pubblica utilità o di interesse generale.

circa mille tra caserme, terreni, arsenali, bunker e poligoni dal Ministero della Difesa all'Agenzia del Demanio, per un valore di quattro miliardi di euro. Nel febbraio dello stesso anno, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dispose il trasferimento di 201 beni, interamente formato da immobili liberi, i principali e più consistenti dei quali situati nell'Italia centro-settentrionale. Poco dopo l'Agenzia del Demanio incamerò altri 198 immobili che appartenevano alla Difesa, alcuni dei quali occupati, sebbene liberabili. In totale si arrivò ad un trasferimento di 345 beni.

Nel 2008 è stato restituito alla Difesa l'iniziativa di individualizzare i beni immobili da alienare o permutare.

Con il cosiddetto "Piano Casa", specificato nel decreto legge n.112/2008, l'Agenzia del Demanio ed il Ministero della Difesa, insieme al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la collaborazione delle Regioni e agli enti locali, furono chiamati a stipulare accordi per destinare una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzabili per scopi militari, a fini di edilizia abitativa.

Il Direttore Generale di GENIODIFE emanò nel marzo 2010, un Decreto Direttoriale con il quale fu individuato un elenco di immobili militari in uso all'Amministrazione della Difesa destinati a diventare patrimonio disponibile della Stato. Gli immobili in questione furono destinati alle procedure di alienazione, permuta, valorizzazione e gestione.

In quell'anno un Decreto Legislativo prevedeva l'autorizzazione a promuovere la costituzione di uno o più fondi della Difesa, inseriti nell'ambito del programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso alle Forze armate.

Successivamente nel decreto-legge di dicembre 2011 venne definito che l'Agenzia del demanio e le strutture tecniche degli enti territoriali coinvolti per attivare tale piani, potevano individuare 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 (società, consorzi o fondi immobiliari) disciplinate dal decreto legge n. 98 del 2011.



52. Aosta, Caserma Battisti. Riqualficazione in Campus universitario, avvio nel 2013



53. Bergamo, Caserma Scotti, 1885, in dismissione. Citata dall'Agenzia del Demanio per possibile valorizzazione



54. Brescia, ex polveriera di Monpiano nella valle di monpiano

Nell'estate 2012 l'ammontare totale delle dismissioni della Difesa contava quattro miliardi di euro. Gli immobili sarebbero dovuto essere trasferiti dal Ministero delle forze armate all'Agenzia del Demanio in quattro tranche. Così è stato appunto per i primi 201 beni. I passi successivi sono stati sospesi.

Sono numerosi gli esempi di beni che possiamo citare, scorrendo lo stivale da nord, con le caserme Tasso e Fantuzzi di Belluno, a sud con la caserma Rossani a Bari. Tra questi due estremi da segnalare anche a Peschiera del Garda le caserme La Rocca e XXX Maggio, a Bergamo le caserme Scotti e Flores, a Treviso la caserma Salsa, a Firenze le caserme Vittorio Veneto e De Laugher, a Sesto Fiorentino la caserma Guarieri, a Napoli l'ex arsenale. Ci sono beni di grandi dimensioni come l'ex Polveriera di Mompiano a Brescia (quasi cinquecentomila metri quadrati), in una zona di alto valore paesaggistico; l'ex deposito munizioni di Porotto, all'interno della cerchia muraria che perimetra il centro storico di Ferrara; la Caserma Paolini, un elegante edificio nel centro storico di Fano.

Sarebbe utopistico richiedere che diventassero spazi verdi, oppure edifici pubblici, quali biblioteche o centri sportivi, o anche progetti per edilizia pubblica o sovvenzionata?

Non tutto però è perduto, infatti a Settembre 2012, presso la caserma Battisti di Aosta, è stata posata la prima pietra che segna l'inizio della fase attuativa dell'Accordo di Programma sottoscritto nel 2008 e finalizzato all'adeguamento e ristrutturazione di alcuni immobili della Difesa nei comuni di Aosta e Pollein ed alla cessione, in favore della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, della caserma "Testa Fochi" di Aosta. Questo progetto da un lato consentirà alla Difesa di ricevere delle risorse che verranno dedicate all'operatività delle Forze Armate, e dall'altro permetterà la costituzione di un Polo Universitario.



55. Bari, Caserma Rossani, in situazione di degrado dal 1990



56. Novara, Caserma Perrone, 1855-56. Recuperata a sede dell'Università del Piemonte Orientale nel 2001. Corridoio di accesso alle aule



57. Casele Monferrato, Caserma Bixio in disuso, 1911-23. Casermetta ovest in muratura laterizia

6.1 I criteri di selezione dei beni

Suddividendo il patrimonio immobiliare per tipologie e tempistiche di valorizzazione omogenee risulta che il portafoglio del Ministero della difesa è costituito da 138 immobili individuati ai sensi dei seguenti decreti:

- Decreto del Ministero della difesa (Direzione generale dei lavori e del demanio) n. 1/2/5/2010 (Roma, 5 marzo 2010), e
- Decreto del Ministero della difesa (Direzione generale dei lavori e del demanio) n. 13/2/5/2010 (Roma, 8 settembre 2010).

Il patrimonio immobiliare è stato successivamente ripartito, con il supporto di consulenti selezionati dal Ministero della Difesa con procedura ad evidenza pubblica, in base ai seguenti parametri:

- Localizzazione: indicazione geografica ad ampia scala (Nord, Centro, Sud Italia), e a scala più piccola in relazione al luogo (centro, semicentro, periferia).
- Tipologia del bene: indicazione della specificità fisica del bene; ad esempio area, faro, darsena, ecc.
- Dimensione: indicazione circa l'estensione del bene, classificata sulla base alla superficie e/o volumetria; divisi per bene <5.000 mq; 5.000<mq<15.000; 15.000<mq<50.0000; >50.000 mq.
- Destinazione d'uso attuale: indicazione circa l'attuale destinazione d'uso catastale del bene, ad esempio caserma, magazzino, area militare, uffici, residenziale, faro, ecc.
- Potenzialità del bene: indicazione, in funzione del riscontro atteso del mercato immobiliare, del miglior potenziale di utilizzo del bene, espresso in considerazione del proprio valore commerciale futuro; ad esempio residenziale, uffici, retail, mix residenziale/retail, mix residenziale/uffici, mix residenziale/ ommerciale, logistica, Hospitality, ecc.
- Appetibilità del bene: indicazione, in funzione del riscontro atteso del mercato immobiliare, dell'appetibilità commerciale, o meno, del bene.
- Destinazione d'uso prevista: evidenza della destinazione d'uso in corso di discussione del Ministero della difesa con il Comune di localizzazione dell'immobile, ovvero, qualora non ancora invece fosse stata definita allora, indicazione della destinazione d'uso prevedibile sulla base di informazioni e contatti preliminari con i Comuni.
- Tempistica (prevista): indicazione dei tempi ad evidenza del profilo di durata dell'investimento futuro, definiti in breve, medio o lungo periodo.
- Housign sociale: indicazione di quanto il bene si presti, o meno, alla potenziale realizzazione di progetti di housing sociale.

Partendo dal portafoglio immobiliare riparametrato, si è così proceduto alla individuazione di un sub-portafoglio costituito da 32 beni immobiliari, per una superficie totale coperta di oltre 220.000 mq, e una volumetria potenzialmente realizzabile di oltre 3 milioni di metri cubi, quale selezione caratterizzata dal maggior potenziale di valorizzazione, nonché di valore prospettico a beneficio del Ministero della difesa.

Conseguentemente, nell'ottica del trasferimento del portafoglio, in tutto o in parte, a uno o più fondi immobiliari, o a più comparti di un medesimo fondo immobiliare, nonché della possibile successiva dismissione degli stessi, è necessaria un'attività svolta da una collaborazione tra l'ambito immobiliare e quello legale, volta a fotografare lo stato del patrimonio.

Illustriamo, sulla base di ciò che abbiamo esplicitato, delle tipologie di investitori immobiliari e l'individuazione del profilo di investitore coerente con il patrimonio oggetto di analisi.

Le tipologie di investitori immobiliari possono essere essenzialmente schematizzate come segue. La prima tipologia si differenzia per "profilo rischio/rendimento":

- Core: investitori con un profilo rischio/rendimento basso, cioè investitori caratterizzati da bassa propensione al rischio e da investimenti in oggetti a reddito, con contratti di locazione a lungo termine.

- Value added: investitori con profilo rischio/rendimento medio, quindi caratterizzati da media propensione al rischio, e da investimenti in oggetti non solo a reddito ma anche da trasformare. Come, ad esempio, uffici nel centro di città principali, come capoluoghi di regione, da convertire e poi frazionare a uso residenziale.

- Speculativo: con profilo rischio/rendimento alto, quindi investitori caratterizzati da elevata disponibilità di capitali con obiettivi di rendimento elevato, cui evidentemente corrisponde un alto rischio e da investimenti in operazioni di sviluppo immobiliare, ad esempio centri commerciali, residenze, uffici, ovvero mix di prodotti immobiliari. Il caso comprende anche l'acquisto di ingenti patrimoni in blocco e il loro successivo frazionamento o, in taluni casi, delle singole unità di ciascun bene.

Tutti i beni che compongono il portafoglio del Ministero della difesa, per loro natura di immobili militari, presuppongono una valorizzazione mediante:

- modifica della destinazione d'uso esistente con eventuale aumento della volumetria disponibile,

- successiva fase di sviluppo immobiliare attraverso semplice ristrutturazione, ovvero demolizione con ricostruzione.



58. Modena, Caserma Garibaldi, progetto di riqualificazione



59. Ancona, Forte Garibaldi di Pietralacroce, progetto di riqualificazione

Il profilo di investitore coerente con il patrimonio oggetto di analisi individuato dal Ministero della difesa risulta essere quello Value Added, così come quello anche quello speculativo.

L'altra classificazione si differenzia per tipologia:

- Italiani privati: profilo rischio/ rendimento medio-basso, investimenti in oggetti a reddito, o da

trasformare; limitata disponibilità di capitali con operazioni su singoli immobili.

- Casse/enti previdenziali: profilo rischio/rendimento basso, attuano investimenti in oggetti principalmente a reddito o eventualmente da trasformare (immobili in centro delle città principali, da ristrutturare a uso uffici o frazionare a uso residenziale).

- Istituzionali italiani (Assicurazioni/Operatori nel Real Estate): dispongono di un profilo rischio/rendimento medio, attuando investimenti in portafogli o in singoli oggetti a reddito, o da trasformare.

- Esteri (Fondi di investimento): hanno profilo rischio/rendimento medio-alto, con elevata disponibilità di capitali e obiettivi di rendimento elevato, investono in operazioni caratterizzate da elevato volume (acquisto in blocco del portafoglio Difesa).

E', infine, opportuno segnalare che l'attuale contesto di mercato ha reso minori sia gli investimenti che gli investitori attivi, a causa della minor leva finanziaria utilizzabile, della minor disponibilità di equity da investire, e della ridotta percentuale di equity allocata al mercato italiano nel caso di operatori internazionali. Secondo specialisti del settore, operazioni di sviluppo immobiliare oggi vengono finanziate, se ritenute solide, con leva massima del 50% sul costo dell'area e 50/60% sui costi di sviluppo.

Definiamo, arrivati a questo punto, i criteri di definizione del perimetro di immobili oggetto di fondo immobiliare.

L'attuale contesto dei mercati finanziari in generale, e del mercato immobiliare in particolare, impongono di utilizzare come unico criterio quello dell'appetibilità del prodotto rispetto al mercato degli investitori e degli utilizzatori. Il sub-portafoglio rappresenta un perimetro di beni che risponde al criterio di appetibilità del prodotto rispetto al mercato immobiliare.

Data l'elevata dimensione e diffusione geografica degli immobili, il sub-portafoglio proposto nella sua interezza ridurrebbe il numero di investitori interessati, risultando appetibile solo ad alcuni investitori di tipo speculativo che presenterebbero offerte caratterizzate da sconti sensibili. Al fine di rendere il prodotto appetibile alla maggior quantità di investitori e in particolare per aggiungere l'interesse di investitori value added, è stato valutato come



60. Modena, Caserma Sant'Eufemia, progetto di riqualificazione



61. Grosseto, Monte Argentario, Forte Pozzarello, progetto di riqualificazione



62. Orvieto, Caserma Piave, progetto di riqualificazione

preferibile scomporre quest'ultimo in sottocategorie di dimensione minore, siano essi da intendersi singoli fondi immobiliari, o comparti di un medesimo fondo immobiliare.

Tra le opzioni a disposizione del Ministero vi è anche quella di comporre sottogruppi che contengano al proprio interno un mix di immobili liberi ed occupati, cioè immobili che a tutt'oggi ospitano funzioni del Ministero difesa, con i primi in funzione di volano per il collocamento dell'intero prodotto finanziario, il quale, se fosse composto di soli immobili occupati, non risulterebbe sufficientemente appetibile per il mercato. In tale fattispecie si è ipotizzato, infatti, che sia l'investitore a sviluppare, su terreno identificato dal Ministero della difesa, l'eventuale nuova caserma/magazzino in cui ricollocare le suddette funzioni. In questo caso, i tempi di liberazione degli immobili occupati sarebbero collegati a quelli necessari per sviluppare le nuove caserme/magazzini.

L'opportunità di costituzione di uno o più fondi immobiliari va innanzitutto valutata in riferimento al sub-portafoglio identificato secondo i parametri descritti; infatti, è da ritenersi ipotesi non perseguibile quella di allocare l'intero patrimonio costituito da 138 immobili sul mercato immobiliare, non solo per i motivi derivanti dall'attuale contesto di crisi economica e finanziaria, ma anche per motivi di appetibilità commerciale, dispersione geografica, dimensione d'investimento e appetibilità commerciale.

Lo strumento "fondo immobiliare" è uno strumento amministrativo/finanziario particolarmente sofisticato. Racchiude in sé elementi di complessità, opportunità ed ambizione non certo comuni. Tuttavia, l'attenzione va focalizzata sul processo e non sullo strumento. Infatti, mentre quest'ultimo può essere reso flessibile ed adattabile alle molteplici esigenze di mercato, dell'amministrazione precedente, finanziarie e di bilancio, il processo si caratterizza per elevata rigidità, indeterminatezza nei tempi delle procedure amministrative, eccesso di regolamentazione, frammentazione legislativa dei poteri decisionali ed altro.

La soluzione va ricercata, quindi in una legislazione rispettosa del principio di sussidiarietà verticale, ma che salvaguardi le prerogative dello Stato-amministrazione come soggetto davvero sovraordinato a tutti gli altri soggetti.

Il "fondo immobiliare", pertanto, è soltanto uno dei molteplici strumenti che l'ordinamento mette a disposizione

dell'Amministrazione, arricchendo le potenzialità del Ministero della difesa in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, che può così adattare in modo dinamico le proprie soluzioni, associate ai relativi strumenti, in relazione agli obiettivi programmati.



63. Peschiera del Garda, Caserma La Rocca, progetto di riqualificazione



64. Peschiera del Garda, Caserma XX Maggio, progetto di riqualificazione

6.2 Il processo di dismissione dei beni

Il Ministero della Difesa possiede una serie di beni di prestigio storico-artistico, i quali però non sono del tutto aderenti alle nuove e moderne esigenze delle Forze Armate.

Nel novembre del 1997 si conclusero i lavori di una prima indagine conoscitiva ad opera della Commissione Difesa che restituiva la misura dell'enorme cambiamento in atto all'interno del Ministero della Difesa. Nello specifico l'indagine era dedicata alla riforma del nuovo ordinamento militare e all'abolizione del Servizio di Leva con conseguente presentazione di proposte per Forze Armate volontarie e professionali. Ciò ha comportato un processo di significativa riduzione di quelle strutture che tutt'oggi non sono più necessarie e che forniscono effettive risorse rivolte al mercato immobiliare.

Il Ministero della Difesa così ha dismesso una serie di beni militari non più utilizzati, che si presterebbero ad essere riconvertiti con nuove funzioni e che, in molti casi, potrebbero ridare vigore a porzioni di città degradate.

Superando l'antica concezione della conservazione, concepita solo come esercizio di tutela pubblica che vede nella dismissione solo un'operazione di natura economica, è opportuno considerare che tale operazione non è da intendersi solo come un processo di cassa interno al Ministero della Difesa, ma come un processo atto alla riorganizzazione urbana e alla valorizzazione di beni di pregio storico-architettonico.

Tra i beni dismessi i più diffusi sono: caserme, aree libere, centri sportivi, depositi o capannoni, forti e arsenali. Nella maggior parte dei casi, i beni militari occupano ampi spazi all'interno dei centri urbanizzati e spesso addirittura all'interno dei centri storici delle città, diventando quindi un'occasione per innescare processi di riqualificazione urbana molto incisivi perchè operanti in tessuti congestionati e notoriamente privi di aree libere da utilizzare per nuove funzioni.

L'inizio del processo di dismissione dei beni della Difesa incomincia con l'approvazione della Finanziaria per l'anno 1997, la quale prevedeva l'individuazione puntuale degli immobili militari da

inserire in un apposito Programma delle Dismissioni che includeva circa 300 manufatti cedibili. La gestione di tali beni, dopo numerose controversie, venne affidata alla società CONSAP S.p.a.¹

¹ CONSAP, Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A., interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata costituita nel 1993 per scissione dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), in occasione della sua privatizzazione. Consap, come testimonia il suo acronimo, svolge, in regime di concessione, servizi assicurativi pubblici volti, in linea di massima, alla copertura dei "rischi della collettività" non risarcibili dai normali meccanismi contrattuali. La Società, infatti rappresenta il modello dell' "assicuratore pubblico" che si pone come indispensabile complemento al comparto assicurativo tradizionale, intervenendo in forma sussidiaria rispetto al mercato ed esprimendo una spiccata sensibilità alle problematiche dei danneggiati, unita ad una rigorosa gestione del denaro della collettività; svolge numerose altre attività e funzioni di interesse pubblico di particolare complessità, rivolte ad assicurare la pronta soddisfazione delle istanze avanzate da vittime/consumatori/utenza; può ricevere direttamente in affidamento dalle Pubbliche Amministrazioni fondi e attività da gestire per conto dello Stato, sempre a vantaggio della collettività. Consap è una società sottoposta al controllo contabile della Corte dei Conti.

Tale programma ottenne a breve molti risultati, così molte aree e immobili furono reinseriti nel mercato immobiliare contribuendo a ridisegnare parti di città.

Gran parte dei beni cedibili erano localizzati in capoluoghi di provincia, dato significativo in quanto questi ultimi sono maggiormente congestionati rispetto a comuni minori.

All'interno di questi contesti urbani, il riuso dei beni militari permise di ripensare all'insieme delle città e mise a disposizione un prezioso patrimonio di aree con un alto potenziale.

La legge finanziaria determinò il passaggio di un numero consistente di immobili della Difesa non più necessari per usi militari nel patrimonio immobiliare dello Stato. L'Agenzia del Demanio si occupò della loro gestione e valorizzazione. Attraverso la collaborazione con i Comuni interessati, sono stati avviati progetti di valorizzazione che hanno consentito il cambiamento di destinazione d'uso di questi beni, secondo le esigenze del contesto urbano. Gli immobili ex difesa possono rientrare nei Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV), finalizzati a rendere il manufatto patrimonio disponibile per iniziative in linea con i fabbisogni di servizi comunali e intercomunali.

L'Agenzia del Demanio, quale istituzione che si occupa della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato razionalizzandone e valorizzandone l'impiego, ha curato in collaborazione con gli Enti locali, soprattutto i Comuni, la progettazione delle azioni sugli immobili dismessi dalla Difesa. Sono stati quindi firmati accordi e protocolli di intesa con gli Enti locali che hanno potuto disporre di importanti aree nei loro territori, spesso nel cuore dei centri urbani.

La Legge ha previsto come ammontare totale delle dismissioni della Difesa il valore di 4 miliardi di euro, definito su un orizzonte biennale. Un primo pacchetto di 201 beni è stato inserito nel primo decreto del 28 febbraio 2007, mentre con il decreto del 25 luglio dello stesso anno è stata pubblicata la lista della seconda tranche di 198 beni ex militari che sono passati a tutti gli



65. Bologna, Caserma Masini. L'Agenzia del Demanio non ha avuto nessun offerta d'acquisto per una possibile riqualificazione



66. Venezia – Ex batteria



67. Planimetria dei siti militari dismessi della regione Friuli Venezia Giulia, aggiornata al 31.12.2010

Le attività gestite per conto delle amministrazioni statali, in riferimento sia ai Fondi che alle altre funzioni di rilievo pubblicistico, non sono svolte a fine di lucro.

effetti nel patrimonio in gestione all'Agenzia del Demanio. Molte regioni sono state protagoniste di questa prima tranche di dismissioni ad eccezione di Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta.

La Finanziaria 2008 definì che entro il 31 luglio 2008 il Ministero della Difesa, in collaborazione con l'Agenzia del Demanio, adottasse un programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso, allo scopo di favorirne la riallocazione in aree maggiormente funzionali. Quindi le infrastrutture militari e gli immobili ancora in uso al Ministero della Difesa individuati furono consegnati all'Agenzia ad avvenuto trasferimento delle funzioni presso idonee strutture sostitutive.

Le città italiane stanno affrontando in maniera differente il problema della gestione di questi spazi, rendendo ancora più confusa la situazione.

Nel marzo 2011 è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale, un elenco riportante gli immobili che il Ministero della Difesa non considera strategici e pertanto alienabili.

Gli immobili in questione sono degli alloggi ad uso abitativo, per l'esattezza sono 3022 e coprono tutto il territorio nazionale.



68. Davide Virdis - Fortino militare costiero della seconda guerra mondiale, Alghero



69. Ex Ospedale militare - La Maddalena



70. Ex polveriera di San Giovanni

6.3 Le caserme milanesi in via di dismissione figurano prive di vocazione negli Ambiti di Trasformazione Urbana.

Il Ministero della Difesa nel Febbraio 2007 ha presentato all'Agenda del Demanio un elenco di alcuni immobili a favore di una possibile dismissione e valorizzazione, tra i quali citiamo quelli all'interno dei confini del Comune di Milano:

- un'area demaniale di via Padova; struttura di circa 8000 mq destinati inizialmente ad alloggi per la Guardia di Finanza. Tutt'oggi è un luogo abbandonato. Catalogato sotto demanio pubblico dello Stato, ramo aeronautica.

- Ex deposito "La Canavese". Un ex gasometro costruito nel 1935, adesso demolito e l'area è entrata a far parte dell'impianto per il teleriscaldamento della zona Milano Est.

- Ex magazzino sanitario, di cui non si è pervenuto né indirizzo né riqualificazione.

Nel luglio sempre 2007 il Ministero presenta un ulteriore elenco di beni da sottoporre alla revisione dell'Agenda del Demanio. Nel comune di Milano viene menzionato solo un magazzino del commissariato Taliedo, adesso dipartimento della Protezione Civile come centro di raccolta delle Forze armate per materiali di volontariato.

Mentre a livello provinciale è nominata a Peschiera Borromeo un'area ora trasformata in un concessionario.

Nel giugno 2010 alcune caserme nel comune di Milano vengono messe in vendita e assoggettate alle procedure di alienazione, permuta, valorizzazione e gestione. Sono:

- Caserma Carroccio
- Caserma Magenta Aliquota
- Caserma Mameli
- Caserma Montello
- Caserma XXIV Maggio
- Magazzini Baggio
- Piazza D'armi, Caserma S.Barbara

Questi immobili vengono inseriti come ATU¹ (Ambiti di Trasformazione Urbana). Aree individuate dal Piano di governo del territorio, luoghi in disuso o sottoutilizzati da riqualificare.

Gli Ambiti di trasformazione urbana (ATU) sono quelle aree della città, scali ferroviari in disuso, ex aree industriali, caserme dismesse o in via di dismissione, destinatarie della nuova cementificazione che interesserà Milano.

¹ Gli ATU occupano complessivamente oltre 5600000 mq. Comprendono scali ferroviari, ex aree industriali, caserme dismesse o in via di dismissione e l'area Expo come ATIPG, Ambiti di trasformazione di interesse pubblico generale.

ATU Farini-Lugano ATU Greco-Breda ATU Lambrate ATU Romana ATU Rogoredo ATU Porta Genova ATU San Cristoforo ATU Piazza d'Armi ATU Caserma Montello ATU Caserma Rubattino ATU Caserma Mameli ATU Comprensorio XXIV Maggio - Magenta - Carroccio ATU San Vittore ATU Bovisa ATU Cascina Merlati ATU Stephenson ATU Toffetti ATU Ronchetto sul Naviglio ATU Magazzini Raccordati Stazione Centrale ATU Cadorna.

Nonostante alcune correzioni intervenute nel corso della discussione in Consiglio comunale, l'idea che permea queste zone si basa sul concetto che se il privato non realizza i propri diritti volumetrici per uno specifico ATU, il suo verde e i suoi servizi saranno conseguenti a quanto verrà costruito dal privato. L'esito paradossale di questa impostazione è del tutto evidente: bisognerà sperare nel massimo della cementificazione per ottenere la quantità di verde dichiarata; ma il rischio concreto è che queste aree dismesse e spesso degradate rimangano così come sono, poiché un mercato immobiliare ancora in fase di stallo difficilmente indurrebbe gli operatori ad investire importanti somme senza certezze di un ritorno in tempi brevi.

Il nuovo Piano milanese opera una riduzione delle potenzialità edificatorie, introducendo una più marcata presenza di Edilizia residenziale sociale (Ers), che passa, negli ATU, dal 10% a circa il 35% (Pgt modificato).

In dettaglio esaminiamo i diversi Ambiti di trasformazione, per comprendere il futuro previsto dalla Pubblica Amministrazione.

ATU – Piazza d'Armi

L'ATU risulterà caratterizzato dalla presenza di un parco urbano, garanzia di continuità con gli spazi ambientali attuali e futuri. Lo sviluppo est-ovest dell'ambito stesso consentirà un facile collegamento con il parco delle Cave.

La realizzazione di vie interratoe permetterà di liberare la superficie dal traffico veicolare e contribuirà alla creazione di un'area nella quale verranno favoriti trasporto pubblico e mobilità lenta. Un nuovo collegamento su ferro tra le stazioni di San Cristoforo e Certosa (sulla cui linea sono previste due fermate all'interno dell'ATU), e un corridoio verde saranno tali da garantire forte accessibilità all'area.

In particolare:

- saranno realizzati spazi a verde, per lo sport, lo spettacolo sportivo e il tempo libero, per una superficie non inferiore al 50% della superficie territoriale dell'ambito;
- verrà attuato un collegamento tra gli spazi pubblici e di uso pubblico e il parco delle Cave;
- si realizzerà una nuova viabilità interrata da via Beltrami a via S. Giusto, per servire direttamente i parcheggi pubblici previsti, così da liberare l'area dal transito dei veicoli.



71. Fotografia di Piazza d'Armi



72. Fotografia ingresso Caserma S.Barbara



73. Fotografia Caserma Montello

ATU – Caserma Montello

L'area compresa nell'ATU è localizzata nel quadrante nord-ovest, a diretto contatto sia con il sistema Sempione – Certosa. La trasformazione di quest'area va ricondotta sia alle possibilità di un insediamento di tipo residenziale, sia alle opportunità d'inserimento di un servizio urbano di rilevanza cittadina. La contiguità con il parco Firenze suggerisce la possibilità di sviluppo e completamento del sistema verde e ambientale su entrambi i lati di via Caracciolo.

In particolare:

- dovrà essere reperita all'interno dell'area una superficie a parco permeabile corrispondente al 30% della superficie totale;
- verrà favorita la nascita di un giardino di quartiere a completamento del verde esistente.

ATU – Caserma Rubattino

L'ATU sarà caratterizzato da spazi pubblici di elevata qualità con orientamento est-ovest in modo tale da garantire continuità con l'ambiente del fiume Lambro.

La trasformazione dell'area risulterà fortemente caratterizzata dalla presenza di nuovi spazi pubblici e di verde attrezzato dalla rilevanza attribuita allo spazio pubblico, al servizio dell'intero quadrante orientale della città.

Gli spazi pubblici serviranno a connettere l'insieme di luoghi di interesse generale esistenti e di nuova previsione, legati in particolar modo al tema dello sport, dello svago e all'insieme di funzioni propulsive già presenti nel settore est della città.

In particolare:

- verranno realizzati spazi pubblici e di uso pubblico per una superficie non inferiore al 50% della superficie territoriale dell'ambito;
- si realizzerà una superficie a verde filtrante non inferiore al 30% della superficie territoriale dell'ambito;
- garantire la continuità del verde tra Città Studi e Parco Lambro;
- saranno realizzate, all'interno delle aree di concentrazione fondiaria, delle nuove volumetrie con fronti edificati sullo spazio pubblico esistente e previsto, e sul sistema viabilistico esistente e previsto.

ATU – Caserma Mameli

L'ambito è localizzato all'interno lungo gli assi di espansione nord della città. L'area

residenziale è frammentata.

Immediatamente a est, in viale Fulvio Testi, sorge un edificio soggetto a vincolo monumentale, la Manifattura Tabacchi, che è destinato a Cineteca.

Le caratteristiche degli interventi sul sistema del verde dovranno



74. Fotografia Caserma Rubattino



75. Fotografia delle mura della Caserma Mameli

concorrere alla riduzione delle eventuali situazioni critiche provocate dalle trasformazioni, non trascurando l'importanza della qualità che dovranno presentare le opere realizzate e l'attenta progettazione degli spazi interni, per gli edifici e in particolare per le residenze.

In particolare:

- sviluppare un progetto caratterizzato da una forte connessione viabilistica con il resto della città e ciclopedonale;
- garantire il collegamento ciclopedonale con il Parco Nord.

ATU – Comprensorio XXIV Maggio – Magenta – Carroccio

L'ambito è localizzato all'interno di un'area residenziale ad alta densità e confina a est con un'area occupata da impianti sportivi e a nord – ovest con un'area verde.

L'area verde posta a sud – ovest, lungo via Pallavicino, e alcune case sono soggette a vincolo monumentale. A sud è presente un ambito di rilevanza paesistica.

L'ambito di Porta Magenta e l'ambito di via Pallavicino sono soggetti a vincolo in quanto bellezze d'insieme ex D. Lgs 490 e bellezze naturali.

Gli aspetti positivi connessi al potenziamento del valore ambientale e di relazione del sistema del verde, perseguibile con le azioni di piano, dovranno trovare attenta specificazione nelle fasi successive di maggiore dettaglio, in relazione sia alle caratteristiche intrinseche sia alla programmazione degli interventi correlati, con particolare attenzione al legame con il sistema delle infrastrutture.

Le caratteristiche degli interventi sul sistema del verde dovranno concorrere alla riduzione delle eventuali situazioni critiche provocate dalle trasformazioni, non trascurando l'importanza della qualità che dovranno presentare le opere realizzate e l'attenta progettazione degli spazi interni, per gli edifici e in particolare per le residenze.

In particolare:

- si dovrà garantire il collegamento con la Passeggiata Urbana dei Bastioni, attraverso i raggi verdi;
- si provvederà a istituire un collegamento a spazi pubblici utilizzati per la diffusione dell'arte.



76. Fotografia Caserma XXIV Maggio



77. Fotografia Caserma Carroccio-Magenta

Schema concettuale

Valore storico, culturale, architettonico, urbanistico, tecnico ed economico

il **patrimonio militare** è poco conosciuto e studiato a causa della segretezza e della separazione fisica che ha sempre caratterizzato i siti militari rispetto al contesto in cui sono inseriti, inglobandoli progressivamente come corpi separati nel tessuto urbano

Legge
Finanziaria 1997

→ Detta le guide per programmi di dismissioni dei beni militari

Finanziaria 2007
progetto "Valore Paese"

→ **Riqualificazione degli immobili**, restando di proprietà dello Stato affittati a enti pubblici o a privati per un periodo massimo di 50 anni (modulato in relazione agli investimenti impegnati per recuperarli e destinarli ad attività economiche e sociali)

Per rendere produttivi i patrimoni pubblici presenti in uno stesso contesto territoriale:

Programma Unitario di Valorizzazione (PUV)

(piano urbanistico finalizzato alla promozione dello sviluppo locale attraverso il recupero e riuso di immobili pubblici, tra cui i beni militari, nell'ambito di un progetto unitario)

Legge 133/2008

→ Ha concesso al Ministero della Difesa la possibilità di procedere direttamente alla vendita degli immobili, alla valorizzazione o alla permuta con enti territoriali, società a partecipazione pubblica e anche con soggetti privati

Legge
Finanziaria 2010

→ Ha istituito la società **Difesa Servizi Spa** con scopo di attivare, secondo indirizzi e programmi del Ministero della Difesa, piani di valorizzazione e gestione di immobili militari, con la sola esclusione delle procedure di alienazione

7. La quantificazione grafica dei beni trasferibili in uso della Difesa



7.1 Provincia di Milano - Beni trasferibili in uso della Difesa



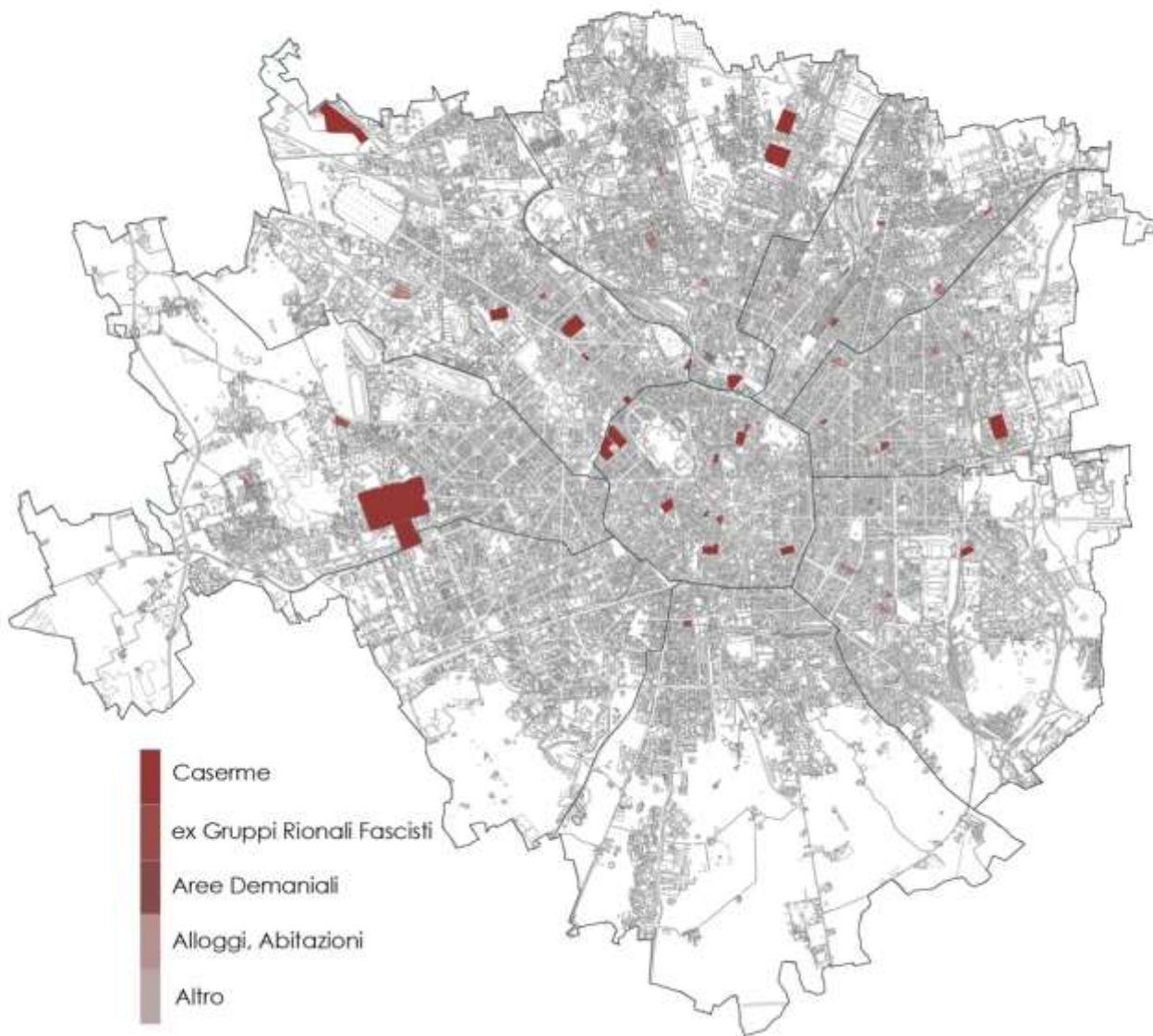
Provincia di Milano

1. Magazzini di artiglieria-Tiro a segno, via L. Cadorna, Legnano
2. Area ex deposito munizioni, via Roma, Solaro
3. Ricovero Antiaereo, piazza Trento e Trieste, Sesto San Giovanni
4. Ex Caserma DICAT, via Sella Nuova, Milano
5. Ricovero Antiaereo, corso Monforte, Milano
6. Area dismessa in data 20.11.2009 e denominata ex Caserma Bartoli, ex deposito autoveicoli militari, via Corelli, Milano
7. Ex Magazzino di Commissariato Taliedo, via Bonfadini, Milano



Regione Lombardia Localizzazione dei beni della Difesa

7.2 Comune di Milano - Beni trasferibili in uso della Difesa



8. L'incontrollato consumo di suolo e l'aumento di edifici dismessi.

Milano ha circa 3,7 milioni di mq di locali abbandonati, tra cui edifici militari e fabbricati rurali

Potrà sembrare una definizione comune e sintetica, ma probabilmente rispetto allo sviluppo attuale non è poi così chiara: il suolo è una risorsa limitata - come l'acqua e l'aria - e non rinnovabile. Un bene comune da tutelare e preservare. Il suolo mantiene un valore ambientale, sociale, culturale ed economico, fondamentale per tutta la collettività.

Il consumo di suolo nel nostro Paese prosegue silenzioso, tanto che il 20 settembre 2011 la Commissione Europea ha trasmesso al Parlamento europeo la "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse". E' un documento importante che prevede alla voce "Risorsa Terra e Suoli" di approdare al consumo zero di suolo entro il 2050 attraverso la densificazione delle aree già urbanizzate; l'emanazione, dal livello nazionale e regionale, di "linee guida" per indirizzare l'azione dei singoli comuni agli obiettivi di riduzione del consumo di suolo; la subordinazione dell'accesso ai Fondi Strutturali al rispetto della riduzione del consumo di suolo e infine la definizione di precisi limiti quantitativi al consumo di suolo.

La Germania ha anticipato questi indirizzi, promuovendo e applicando sin dal 1998 una legge promossa dal Ministro dell'Ambiente che stabilisce una riduzione del 75% del consumo di suolo entro il 2020. Questa legge, tuttora in vigore, è stata riconfermata dai successivi governi e viene applicata con successo; non solo in piccoli centri rurali, ma in tutto il territorio della Germania.

In Italia purtroppo negli ultimi quarant'anni sono stati persi circa 5 milioni di ettari, siamo passati da un totale di aree coltivate di 18 milioni di ettari a meno di 13.

Il confronto tra le Regioni italiane impostato sul dato pro-capite fornisce ulteriori informazioni, coerenti con quelle delle banche dati europee che individuano una correlazione, peraltro intuitiva, tra consumo di suolo e indicatori di benessere economico: nelle regioni del Nordest riscontriamo i dati più elevati. L'andamento fa emergere "picchi" di suolo urbanizzato pro capite particolarmente alti anche in regioni contraddistinte da una forte penetrazione di edilizia turistica, come Valle d'Aosta e Sardegna, dato che non si osserva in un'altra regione a



78. Immagine della Regione Lombardia, aree agricole



79. Milano, via Rovello, zona centro storico. Fotografia di un garage abbandonato



5. Milano, corso Lodi. Fotografia dell'ex sala cinematografica Maestoso

forte vocazione turistica come il Trentino Alto Adige, che ha tradizionalmente impostato la propria accoglienza sulla ricettività di tipo alberghiero anziché sulla seconda residenza.

La Lombardia è una delle regioni più urbanizzate e cementificate d'Europa. Negli ultimi anni il suolo è stato consumato al ritmo di 140.000 metri quadrati (l'equivalente di circa venti campi di calcio) al giorno, per un totale di quasi 5.000 ettari l'anno coperti da cemento ed asfalto, distrutti dall'edilizia residenziale e commerciale, da strade, impianti industriali, centri commerciali e capannoni.

I dati sul consumo di suolo in Lombardia, elaborati da Legambiente e dal Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, mostrano una situazione allarmante: dal 1999 al 2007 sono stati urbanizzati 34.163 ettari e si sono persi in maniera definitiva 43.275 ettari di superfici agricole. In meno di 10 anni le aree antropizzate sono passate dal 12,6% al 14%.

Per comprendere il fenomeno del consumo di suolo e attuare una pianificazione territoriale sostenibile Legambiente Lombardia mette a disposizione i dati e le mappe sugli usi e consumi di suolo nei comuni e nelle province lombarde, al fine di contribuire alla conoscenza del nostro territorio e delle sue modificazioni.

Le aree più fortemente antropizzate sono le province di Monza e Brianza, Milano e Varese. Le province di pianura hanno una superficie agricola molto estesa che a Cremona, Lodi e Mantova è superiore all'80%. Naturalmente le zone alpine e prealpine distinguono invece per la presenza di boschi, ad esempio a Sondrio coprono quasi il 90% del territorio.

Nel periodo 1999-2007 in provincia di Mantova la superficie antropizzata aumentò di oltre il 20%, seguirono le province di Lodi con poco più del 15%, Brescia con il 14%, Cremona con il 13%, Bergamo e Sondrio ambedue con poco più del 12%. Il territorio della provincia di Varese registrò il più basso aumento della superficie antropizzata pari al 5,6%. Su tutto il territorio ci fu una contrazione delle superfici agricole, soprattutto nelle province di Lecco, Monza e Brianza.

Negli ultimi decenni notiamo che la situazione è mutata: il consumo di suolo cresce molto più del fabbisogno abitativo. Anzi, si costruisce moltissimo senza nemmeno porsi il problema di fornire alloggi a chi ne ha bisogno.

Questo abuso di suolo ha significato innanzitutto speculazione edilizia a vantaggio di pochi operatori immobiliari e a scapito dell'intera comunità, e inoltre alcuni comuni hanno lottizzato per ottenere entrate economiche tramite gli oneri di urbanizzazione.

Negli anni in cui nella nostra Regione si è costruito di più non è cresciuto il benessere dei lombardi. Abbiamo assistito ad una crescita disordinata del capoluogo, con gravi conseguenze ambientali e sociali: in primo luogo la perdita della qualità della vita, poiché il centro storico si è svuotato e la periferia è diventata sempre più estesa ed anonima, distante da servizi e funzioni commerciali, dipendente da un costoso e inquinante uso dell'automobile. Sono andati perduti preziosi terreni, a danno dell'agricoltura, attività economica che ha da sempre generato un grande valore nel nostro Paese.

Nulla è perduto, Milano e la sua Regione possono assumere un nuovo volto, diventando un laboratorio importante per la riduzione effettiva del consumo di suolo.

Infatti negli ultimi anni sono stati promossi e attuati progetti di recupero in alcune zone della città. Il Comune di Milano, insieme a Ferrovie dello Stato e Regione Lombardia, ha dato avvio

alla trasformazione di aree dismesse in ex scali ferroviari (Farini, Greco, Lambrate, Rogoredo, Porta Romana, Porta Genova e San Cristoforo). Si tratta di un processo che, per la collocazione strategica delle aree e per le quantità coinvolte, è in grado di contribuire in modo determinante ai mutamenti della città nei prossimi anni, non solo in relazione all'Expo, ma anche in vista di un necessario riordino del sistema di connessioni che, a grande scala, proiettano la città nella sua più ampia visione.

Con riferimento alla crescente domanda edificatoria ed alle trasformazioni demografiche ed infrastrutturali dei centri abitati, è divenuta rilevante la ricerca di una strategia globale di riutilizzo degli edifici rappresentativi o industriali dimessi (cinema, teatri, edilizia per l'artigianato e l'industria, caserme, ecc.), basata sulla lettura attenta ed interdisciplinare dei processi modificativi dell'ambiente costruito. Milano ha alcuni esempi riusciti, come la Scuola d'Arte Drammatica Paolo Grassi, ospitata da un'ex fattoria riprogettata dall'arch. Antonio Zanuso nel '92. Oppure il riuso delle ex Acciaierie Ansaldo, in cui adesso il Teatro alla Scala realizza le prove e conserva i propri costumi e allestimenti. Ancora molta strada deve essere percorsa. Numerosi purtroppo sono gli edifici vuoti, gli uffici sfitti ed ex fabbriche. Secondo un articolo di un noto quotidiano di circa un anno fa, citava 3,7 milioni di metri quadrati di locali abbandonati nel capoluogo lombardo.

Queste strategie ci hanno fatto riflettere per un possibile riuso e valorizzazione delle caserme e caserme dismesse all'interno dei confini milanesi. Le strutture militari si prestano per possibili complessi in cui possono essere progettati mix funzionali; questo perché solitamente hanno ampi spazi e cortili interni, zone all'aperto che possono diventare luoghi di unione e aggregazione. Collocate in ambiti urbani centrali e alcune rappresentative per la loro affascinante architettura, le caserme mantengono un forte potenziale come poli significativi di riuso del tessuto urbano. Così come le caserme, da cui è possibile rendere nuovamente i terreni in prossimità agricoli.



81. Milano, l'hotel fantasma di Ponte Lambro



82. Milano, la ex piscina Caimi di via Carlo Botta, zona Porta Romana



83. Milano, via Adamello (zona Porta Romana). Vista aerea di un'area dismessa

8.1 Lettura storica delle caserme



84. Tela di Cenni Italo, Il cortile della caserma Montebello di Milano durante una cerimonia militare nel 1918

Al fine di delineare un breve excursus storico sulla nascita e la diffusione delle caserme, è possibile affermare che l'inizio della storia dei beni militari risale alla seconda metà del XV secolo, quando la diffusione delle armi da fuoco permise di affidare la difesa delle città a figure esperte. Questo fatto ebbe come principale conseguenza una progettazione urbana sempre più attenta e sensibile a questa necessità.

Oggi è possibile distinguere diversi modelli tipologici difensivi: in primo luogo venne utilizzata la cinta muraria, costruzione in grado di adattarsi alle specifiche e differenti conformazioni dei molteplici luoghi, e secondariamente fu proposta ed utilizzata la tipologia del forte, edificio distaccato dal resto della città.

Ponendo questi due sistemi difensivi a confronto è possibile notare come la cinta muraria costituisse uno strumento di difesa esteso a tutta la città in grado di coinvolgere la totalità dei cittadini. Al contrario, il forte, posizionato, come precedentemente detto, in un punto ben

preciso situato all'esterno delle città, esercitava la funzione difensiva da quel solo punto, controllato da pochi.

Questa evoluzione della struttura difensiva è avvenuta nel corso della metà del XV secolo in concomitanza con la progressiva scomparsa dei comuni in favore delle Signorie.

In questo contesto la difesa della città si concentrò, con il tempo, nelle mani del signore e dei soldati, che dall'interno di un unico edificio fortificato destinato a residenza, chiamato rocca, provvedevano al controllo ed alla difesa del territorio.

Questo edificio, ubicato lontano dalla città, si adattava molto bene alla natura nella quale era inserito.

Nel corso del XVI secolo, con la crescita smisurata delle città, si palesò la necessità di fortificare e difendere territori sempre più vasti così le singole fortezze divennero insufficienti a perseguire tale scopo. Pertanto a partire da questo periodo si assistette ad un aumento sempre maggiore delle fortificazioni in Italia.

Nel Cinquecento la configurazione di questi insediamenti difensivi modificò il loro impianto in seguito al progresso avvenuto nella progettazione delle armi. È infatti risalente a quest'epoca la nascita e la diffusione del cannone, che avendo gittate molto lunghe, permise di aumentare la distanza tra i bastioni, difendendo territori sempre più vasti.

Tra il Settecento e l'Ottocento, a seguito della dominazione francese ed austriaca, si assistette ad un ulteriore sviluppo di questi impianti di difesa in forme circolari e poligonali, che garantivano una migliore e più facile difesa.

Fu in seguito all'Unità d'Italia, quando la leva divenne obbligatoria su tutto il territorio nazionale, che si ebbe la necessità di creare nuovi complessi destinati ad accogliere e contenere i militari e per far fronte a tale esigenza vennero utilizzati numerosi conventi sparsi nel territorio, questo fu possibile sulla base della legge del 22 Dicembre 1861 che permise di occupare temporaneamente tali siti ad uso governativo. Tuttavia questi edifici si rivelarono non adeguati ad ospitare un numero considerevole di uomini a causa della limitatezza degli spazi e delle volumetrie, pertanto, presero il via, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, i primi progetti studiati appositamente per ovviare a tali problematiche e poter dunque ospitare le diverse categorie militari.

Questi studi col tempo portarono alla formazione di linee guida per la progettazione degli insediamenti militari, secondo criteri funzionali, strutturali, igienico-sanitari e morfologici e tali modelli standardizzati rimasero in uso fino alla seconda guerra mondiale.

Per quanto riguarda le caserme derivanti da conventi o progetti militari, esse, trovandosi lontane rispetto al tessuto cittadino, sono rimaste per la maggior parte inalterate e si possono distinguere in tre categorie:

- le caserme a convento e a corte all'interno del tessuto urbano;
- le caserme al margine del nucleo di antica formazione ormai inglobate dal tessuto urbano;
- le caserme situate in periferia.

8.2 Catalogazione delle caserme nel capoluogo lombardo

Caserma Garibaldi

Localizzazione: Piazza Sant' Ambrogio 59.

Stato: in uso. Sede della caserma Polizia di Stato, Polizia Uff. Personale e servizi tecnici.



1. Caserma Garibaldi

Caserma Annibaldii Loris

Localizzazione: Via Saint Bon 7.

Stato: In uso. Centro Ospedaliero Militare.



2. Caserma Annibaldi Loris

Ex caserma DICAT

Localizzazione: Via sella nuova 11.

Stato: in stato di dismissione.



3. Ex caserma Dicat

Caserma S.Barbara

Localizzazione: Piazzale Perucchetti 1.

Stato: ATU – Ambito di Trasformazione Urbana.



4. Caserma S.Barbara

Comprensorio Caserma XXIV Maggio, Carroccio, Magenta
Localizzazione: Via Vincenzo Monti 58.
Stato: ATU – Ambito di Trasformazione Urbana.



5. Caserma XXIV Maggio, Carroccio
Magenta

Caserma Carabinieri
Localizzazione: via Prina 15.
Stato: alloggi in uso al Comando interregionale di Pastrengo.



6. Caserma Carabinieri

Caserma Carabinieri
Localizzazione: corso Sempione 82.
Stato: alloggi in uso al Comando interregionale di Pastrengo.



7. Caserma Carabinieri

Caserma Montello

Localizzazione: Via Caracciolo Francesco 29.

Stato: ATU – Ambito di Trasformazione Urbana.



8. Caserma Montello

Caserma V Giornate

Localizzazione: via Melchiorre Gioia 3-5-7.

Stato: in uso come sede del Comando Regionale-Retla.



9. Caserma V Giornate

Caserma Mameli

Localizzazione: viale Suzzani 125.

Stato: ATU – Ambito di Trasformazione Urbana.



10. Caserma Mameli

Caserma Montegrappa
Localizzazione: via Umberto Cagni 15.
Stato: in uso dalla Polizia di Stato.



11. Caserma Montegrappa

Caserma Rubattino
Localizzazione: via Tanzi 5
Stato: ATU – Ambito di Trasformazione Urbana.



12. Caserma Rubattino

Caserma Bartoli
Localizzazione: Via Corelli 18.
Stato: Ex deposito veicoli militari. In stato di dismissione.



13. Caserma Bartoli

Caserma Giacomo Medici
Localizzazione: Via Lamarmora 29.
Stato: Terzo battaglione Carabinieri Lombardia.



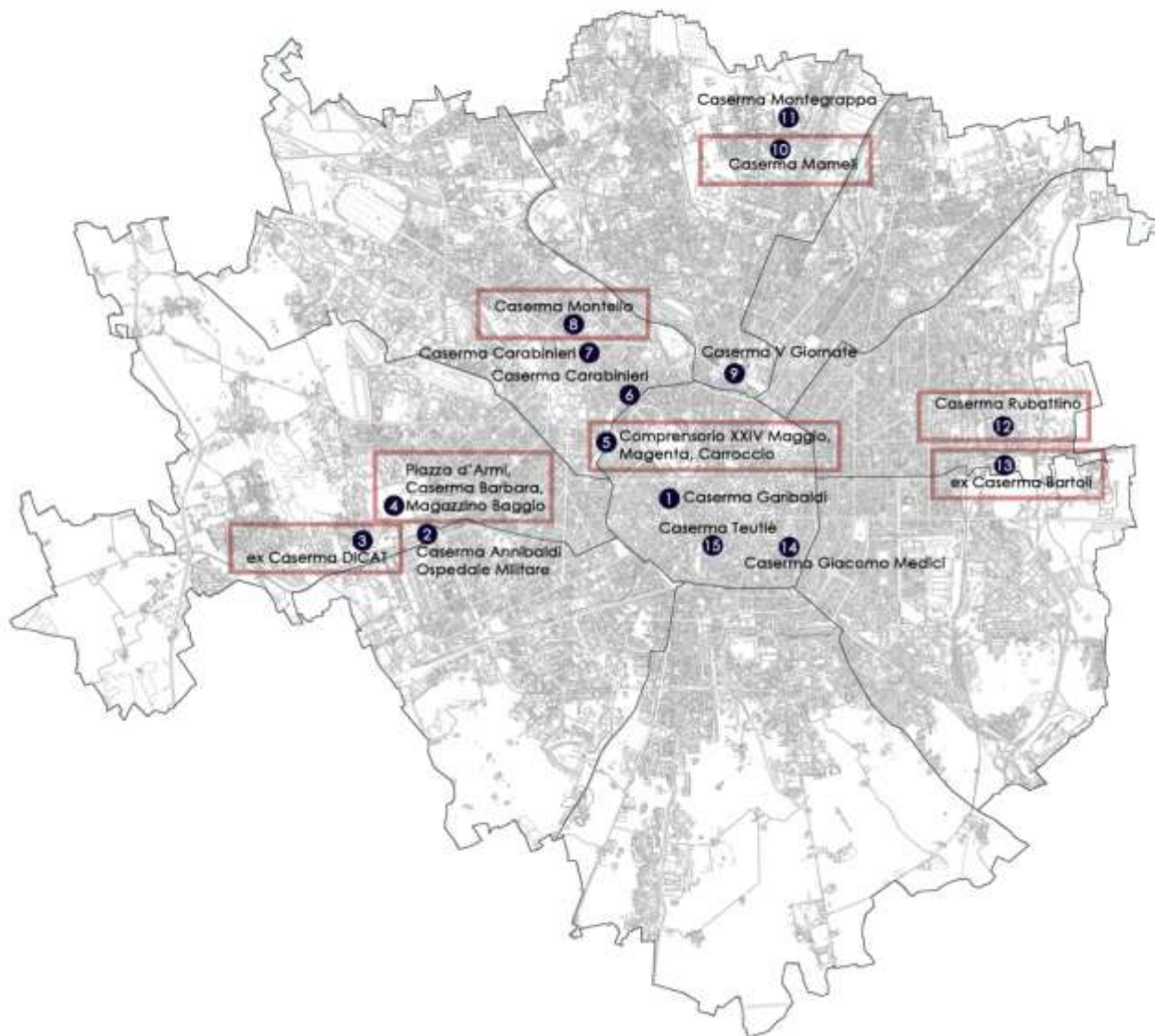
14. Caserma Giacomo Medici

Caserma Teullè
Localizzazione: Corso Italia 58.
Stato: in uso, scuola militare.



15. Caserma Teullè

8.2.1 Comune di Milano - Collocazione delle Caserme



8.3 Lettura storica delle cascine



85. Tela di G. Amelotti, Milano: Barona, cascina lavandaia e chiesa

Da un'accurata analisi etimologica della parola cascina ne deriva che l'origine del termine sia da ricercare nell'Italia Settentrionale del XII secolo, essendo una combinazione tra il termine lombardo *cassinna*, derivato dal latino volgare *capsia*, a sua volta desunto da *capsus* che significa recinto o steccato per contenere animali, e il termine latino *caseus* che invece significa formaggio.

Nell'edizione veneziana del Vocabolario degli Accademici della Crusca del 1741 la definizione di cascina è: "luogo dove si tengono e dove pasturano le vacche, onde si fa il burro e il cacio."

E' possibile dunque dedurre che con l'espressione cascina ci si riferisce in prima analisi al luogo dove avviene la produzione agricola vera e propria e secondariamente al luogo di dimora dei contadini e di tutte le figure che fanno parte di tale scenario.

Prendendo in esame il territorio lombardo, nonostante la scarsità delle fonti, è possibile affermare che la cascina ebbe origine in epoca romana. Facendo invece riferimento al periodo longobardo (556-774 d.C.) le informazioni risultano maggiori e ci descrivono questi complessi come edifici dislocati lungo le strade che si aprono verso la campagna circostante.

Nel X secolo si parla principalmente di depositi per i prodotti agricoli o fienili, per la maggior parte costruiti con materiali quali paglia ed argilla e spesso annessi alle abitazioni cittadine.

A partire dal 1200 questi complessi iniziarono ad assumere un carattere sempre più compatto e composito, formato dall'accostamento e talvolta dall'unione delle abitazioni con i rustici. A partire da quest'epoca la maggior parte delle cascine erano possedute dal ceto aristocratico che le concedeva in gestione ai cassinari, i quali mediante un contratto di masseria, vi abitavano e ne lavoravano i terreni.

La tipologia edilizia propria di questo periodo storico è molto varia, tuttavia è possibile delinearne caratteristiche comuni quali:

- la presenza di frutteti, orti, campi e vigne;
- l'isolamento dei fabbricati, immersi nella natura campestre;
- la funzionalità degli spazi;
- l'utilizzo di materiali semplici come legno, paglia, argilla.

Le dimensioni di questi insediamenti sono variabili e dipendenti dalla loro localizzazione sul territorio in relazione alla distanza dalle mura della città, poiché allontanandosi progressivamente da esse aumentavano notevolmente di dimensione e la varietà delle colture era implementata.

Indagando invece l'argomento in chiave tipologica è possibile affermare che non vi era un chiaro e preciso riferimento ad una prestabilita tipologia edilizia, ma era possibile trovarne svariate configurazioni. Nella fascia irrigua della Pianura Padana, grazie alla diffusione delle risorse idriche, è stato possibile sviluppare l'allevamento di mandrie bovine, rendendo dunque necessaria la costruzione di strutture edilizia adatte all'allevamento, caratteristica che è rimasta come elemento distintivo delle cascine lombarde.

Scendendo maggiormente nel dettaglio è possibile distinguere le tipologie della cascina in tre macrogruppi:

- l'impianto a castello: secondo cui la cascina, fortificata, si sviluppa con andamento quadrangolare, dotata di torri da difesa agli angoli ed eventualmente all'ingresso;
- l'impianto a corte, con casa padronale, spesso fortificata, gestita dai cassinari.
- l'impianto ad insediamento monastico: complessi in cui le parti religiose erano collegate a quelle produttive.

In quest'epoca vennero introdotte nuove colture e nuovi metodi di lavorazione come la risaia e la marcita e gli Sforza costruirono mulini e canali, introdussero nuove razze bovine, incrementando ulteriormente la coltivazione del frumento, del granturco e finanziando l'industria della lana.

Dall'allevamento in mandrie all'aperto si passò a quello al chiuso, con le relative conseguenze architettoniche. Sorgono infatti stalle e fienili, in genere disposti intorno ad un cortile chiuso. Dunque la cascina si stabilizza nella sua tipologia in funzione di un sempre più razionale uso del suolo.

Nel '600 le cascine lombarde conobbero un grande sviluppo, in modo particolare le aree a sud e ad est di Milano, che avevano terreni più fertili, potenziarono le strutture esistenti e ne costruirono di nuove.

Il '700 si apre invece con la rivoluzione agricola che comportò una notevole specializzazione e crescita delle aziende. Aumentò la forza lavoro e il numero dei capi di bestiame, ne derivò un ingrandimento degli spazi e l'aumento di fabbricati che si disposero attorno alla corte centrale, consolidando lo schema tipologico originario a corte chiusa.

Nel corso del XVIII secolo si concluse il processo di tipizzazione delle cascine dal punto di vista architettonico, tipologico e funzionale.

La struttura fondamentale della cascina si articola in un edificio centrale, destinato al proprietario o all'affittuario dell'azienda, posto in posizione dominante rispetto al complesso degli altri edifici, destinati ai lavoratori e alle loro famiglie e alle necessità delle produzioni agrarie e zootecniche (i rustici).

Nasce l'impianto chiuso, prevalentemente per motivi di difesa da possibili furti e razzie, al tempo molto frequenti nelle campagne. Tale tipologia, inoltre, risponde ad una duplice esigenza, da un lato di costituire una struttura unitaria di produzione, favorendo il controllo diretto del conduttore; dall'altro di costituire un nucleo di aggregazione sociale, fondendo insieme tempo di lavoro e tempo di vita.

Gli edifici possedevano una propria specificità costruttiva, ed omogeneità dei materiali utilizzati: era prevalente l'impiego del mattone cotto, ed erano tipiche le finestre con forma ad arco ribassato o a mezzaluna, così come caratteristica era la pavimentazione in terra battuta o ciottoli.

Solo a partire dalla metà del XIX secolo si abbandona la struttura a corte chiusa, anche per l'esigenza di ampliare spesso il numero dei fabbricati, e grazie alla diminuzione dei furti e delle violenze nelle campagne, conseguenza di migliore attività di controllo del territorio da parte dello Stato.

Le case si disposero in un unico corpo di fabbrica, stretto e allungato, con due piani fuori terra; la casa del padrone della cascina si trovava invece in una posizione che permetteva il controllo sull'attività interna dell'azienda, situandosi generalmente di fronte o a fianco dell'ingresso carrabile principale.

Ciò che maggiormente caratterizza la cascina padana è la stalla delle vacche, un edificio a pianta rettangolare e generalmente basso per garantire maggior calore in inverno. Verso la corte la falda del tetto si prolunga fino ad appoggiarsi sui pilastri per costituire un portico usato come ricovero per gli attrezzi o come stalla estiva. Le stalle sono chiuse al piano terreno e aperte invece nel sovrastante fienile, detto cassina. Sui lati lunghi si trovano le mangiatoie e piccole finestrelle e al centro del locale una corsia di passaggio per espletare i lavori di mungitura e pulizia.

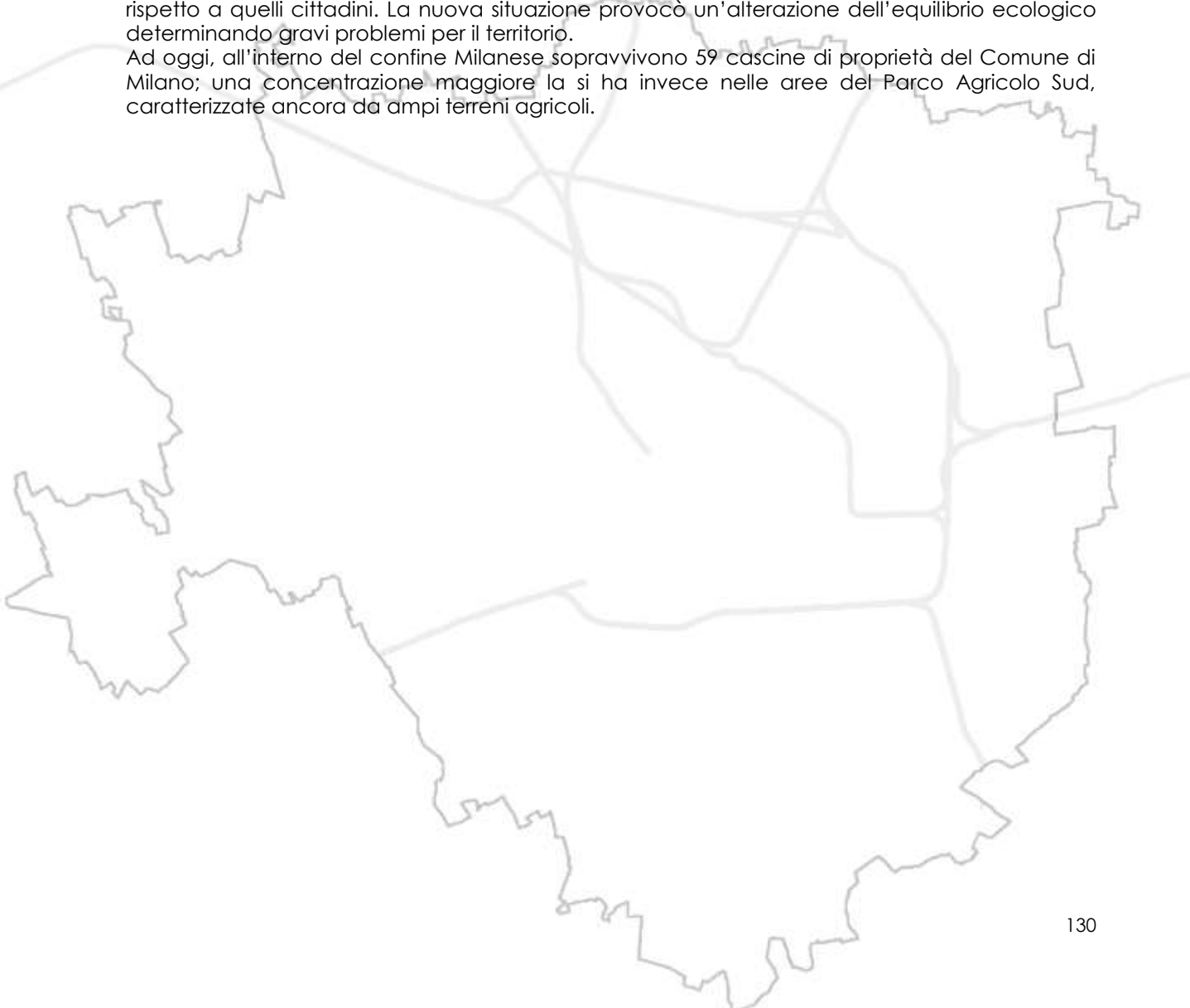
Legato alla notevole diffusione della coltivazione della vite, il locale del torchio è presente di frequente nelle cascine di area milanese (a partire dal XVI secolo). Questo si trova quasi sempre in prossimità della casa del fittavolo, che sovrintende direttamente alla vendemmia e alle successive fasi di vinificazione.

Questi anni furono caratterizzati da una netta divisione del territorio milanese tra il nord della pianura, asciutto e industrializzato, ed il sud, caratterizzato da campi irrigui e ancora agricolo. Si è inoltre reso sempre più evidente il fenomeno della terziarizzazione con il progressivo sviluppo

degli insediamenti industriali e il contemporaneo trasferimento di una parte della popolazione contadina ad attività industriali, con una conseguente trasformazione sociale.

Nel periodo dopo la Seconda Guerra Mondiale iniziò la tendenza della popolazione meno abbiente a trasferirsi fuori Milano a causa dei nuovi insediamenti di livello economico inferiore rispetto a quelli cittadini. La nuova situazione provocò un'alterazione dell'equilibrio ecologico determinando gravi problemi per il territorio.

Ad oggi, all'interno del confine Milanese sopravvivono 59 cascine di proprietà del Comune di Milano; una concentrazione maggiore la si ha invece nelle aree del Parco Agricolo Sud, caratterizzate ancora da ampi terreni agricoli.



8.4 Catalogazione delle cascine nel capoluogo lombardo

Cascina Cuccagna

Localizzazione: Via Cuccagna 2.

Stato: attualmente oggetto di restauro conservativo realizzato dall' Arch. Dezzi Bardeschi ma in funzione. Cascina adibita a centro polifunzionale d'iniziativa e partecipazione sociale con al suo interno diverse attività: cucina e bar, mercati agricoli, bottega campagna amica e l'ostello, laboratori permanenti.



1. Cascina Cuccagna

Cascina Colombè

Localizzazione: Via Bonfadini 15. Parco Emilio Alessandrini.

Stato: restaurata nel 2003 ad opera del Comune di Milano è parzialmente in uso. Cascina con orti urbani e punti di vendita diretta dei prodotti.



2. Cascina Colombè

Cascina Merezzate

Localizzazione: Via Bonfadini 52.

Stato: degradata, parzialmente dedicata alla coltivazione agricola. In uso agricolo.



3. Cascina Merezzate

Cascina Nosedo

Localizzazione: via S. Dionigi 78.

Stato: In stato di abbandono, utilizzata come residenza abusiva.



4. Cascina Nosedo

Cascina Corte San Giacomo

Localizzazione: Via San Dionigi 77.

Stato: in uso come centro di accoglienza per famiglie e donne con figli.



5. Cascina Corte San Giacomo

Cascina Vaiano Valle

Localizzazione: Via Vaiano Valle 45.

Stato: In stato di abbandono, utilizzata come residenza abusiva.



6. Cascina Vaiano Valle

Cascina Grande di Chiaravalle

Localizzazione: Via San Dionigi 104, parco della Vettabbia.

Stato: totalmente in uso. Cascina dedicata ad uso agricolo e vendita di prodotti a filiera corta.



7. Cascina Grande di Chiaravalle

Cascina San Bernardo

Localizzazione: via Sant' Arialdo 133.

Stato: in stato di abbandono. Il Comune di Milano prevede una riqualificazione.



8. Cascina San Bernardo

Cascina Tre Ronchetti

Localizzazione: Via Pescara 40/44, parco Agricolo Sud.

Stato: in uso agricolo ma parzialmente degradata.



9. Cascina Tre Ronchetti

Cascina Ronchettino

Localizzazione: Via Lelio Basso 9.

Stato: Centro socio-ricreativo e culturale per anziani con servizio di ristorazione.



10. Cascina Ronchettino

Cascina Basmetto

Localizzazione: Via Chiesa Rossa 265, parco Agricolo Sud.

Stato: totalmente in uso ad attività agricole, anche aperte al pubblico.



11. Cascina Basmetto

Cascina Campazzino

Localizzazione: Via Campazzino 90.

Stato: cascina in completo stato di degrado. Proposta di riqualificazione a fini agricoli.



12. Cascina Campazzino

Cascina Cantalupa

Localizzazione: Via Dei Finetti 6.

Stato: in uso con comunità psichiatrica e in parte ristrutturata e destinata ad abitazioni.



13. Cascina Cantalupa

Cascina Chiesa Rossa

Localizzazione: Via Chiesa Rossa 55.

Stato: in uso come biblioteca pubblica.



14. Cascina Chiesa Rossa

Cascina Carliona

Localizzazione: Via Boffalora 75.

Stato: in completo stato di degrado e rovina.



15. Cascina Carliona

Cascina Monterobbio

Localizzazione: Via S. Paolino 5.

Stato: totalmente in uso come circolo culturale, con spazi ricreativi, abitazioni, rustici, magazzini.



16. Cascina Monterobbio

Cascina Moncucco

Localizzazione: Via Moncucco 31.

Stato: progetto di recupero a cura di Freikofell è stata ristrutturata, riqualificata ed adibita a centro di iniziativa sociale e culturale.



17. Cascina Moncucco

Cascina Garegnano

Localizzazione: Via Bisceglie 83.

Stato: in stato di totale abbandono, utilizzata come residenza abusiva.



18. Cascina Garegnano

Cascina Corba

Localizzazione: Via Dei Gigli 14.

Stato: in uso con solo servizio di ristorazione.



19. Cascina Corba

Cascina Sella Nuova

Localizzazione: Via Sella Nuova 34.

Stato: in stato di totale abbandono e utilizzata come residenza abusiva.



20. Cascina Sella Nuova

Cascina Cassinazza

Localizzazione: Via Ferruccio Parri

Stato: in corso di recupero e trasformazione d'uso.



21. Cascina Cassinazza

Cascina Case Nuove

Localizzazione: Via Paravia 22.

Stato: in disuso, è previsto recupero con residenza.



22. Cascina Case Nuove

Cascina Basciana

Localizzazione: Via B. Zandrini 15.

Stato: in uso come centro accoglienza per donne con figli.



23. Cascina Basciana

Cascina Torrette di Trenno

Localizzazione: via Quinto Cenni 11.

Stato: in uso agricolo.



24. Cascina Torrette di Trenno

Cascina Linterno

Localizzazione: Via fratelli Zoia 194.

Stato: parzialmente in uso e parzialmente degradata. Cascina adibita ad attività socioculturali quali: volontariato, mostre, convegni.



25. Cascina Linterno

Cascina Molinello

Localizzazione: Via Mosca 82, parco Agricolo Sud.

Stato: in disuso, terreni di pertinenza sono coltivati dall'Azienda agricola di Cascina Rizzardi.



26. Cascina Molinello

Cascina Monastero

Localizzazione: Via Anselmo da Baggio 55.

Stato: restaurata tra il 2002 ed il 2005 è attualmente sede del Consiglio di zona 7 del Comune di Milano.



27. Cascina Monastero

Cascina Brusada

Localizzazione: Via Caprilli 15.

Stato: in disuso. Il Comune ha proposto un progetto di riqualificazione con edilizia pubblica.



28. Cascina Brusada

Cascina Madonna della Provvidenza

Localizzazione: Piazza Madonna della Provvidenza 1.

Stato: utilizzata come residenza sociale.



29. Cascina Madonna della Provvidenza

Cascina Caldera

Localizzazione: Via Caldera 65, Parco delle Cave.

Stato: in uso come magazzino, residenza e allevamento di animali da cortile; talvolta ospita eventi.



30. Cascina Caldera

Cascina Bellaria

Localizzazione: Via Cascina Bellaria 90.

Stato: in uso per attività ricreative per persone disabili.



31. Cascina Bellaria

Cascina Cotica

Localizzazione: Via Giulio Natta 19.

Stato: in uso agricolo.



32. Cascina Cotica

Cascina Boldinasco

Localizzazione: Via De Lemene 48/50.

Stato: attività socio-culturali e parte di essa adibita abusivamente a residenza.



33. Cascina Boldinasco

Cascina San Romano

Localizzazione: Via Novara 340. Parco Bosco in città.

Stato: in uso come centro di accoglienza, centro informazioni turistiche, orti urbani, biblioteca comunale, e servizi al parco.



34. Cascina San Romano

Cascinetta di Trenno

Localizzazione: Via Giorgi 31.

Stato: uffici e servizi pubblici: accoglienza, cura, integrazione per richiedenti asilo politico.



35. Cascinetta di Trenno

Cascina Rizzardi

Localizzazione: Via Rizzardi 15.

Stato: agricoltura, accoglienza, cura, integrazione: centro diurno.



36. Cascina Rizzardi

Cascina Torchiera

Localizzazione: Piazzale Cimitero Maggiore 18.

Stato: cultura e tempo libero nel Centro Sociale autogestito Torchiera senz'acqua.



37. Cascina Torchiera

Cascina Villa Lonati Piazzi

Localizzazione: Via Zubiani.

Stato: destinata al settore tecnico Verde e Arredo con uffici e serre.



38. Cascina Villa Lonati Piazzi

Cascina Anna

Localizzazione: Via Sant'Arnaldo 17.

Stato: in uso come biblioteca.



39. Cascina Anna

Cascina Isola Nuova

Localizzazione: Via Comboni 7, parco Nord.

Stato: uso agricolo e floricultura.



40. Cascina Isola Nuova

Cascina San Giuseppe

Localizzazione: Via Sottocorno angolo via Adriano.

Stato: in disuso. Il Comune propone il recupero e la sua destinazione ai servizi del parco.



41. Cascina San Giuseppe

Cascina Cattabrega

Localizzazione: Via Trasimeno 49.

Stato: uffici e servizi pubblici per centro di aggregazione giovanile.



42. Cascina Cottabrega

Cascina San Paolo

Localizzazione: Via Trasimeno 54.

Stato: ristrutturato ed interamente in uso per centro anziani.



43. Cascina San Paolo

Cascina Molino Torrette

Localizzazione: Viale Marotta 18/20.

Stato: in uso sociale, comunità di recupero per tossicodipendenti.



44. Cascina Molino Torrette

Cascina Turro

Localizzazione: Piazzale Governo Provvisorio 9.

Stato: in totale disuso.



45. Cascina Turro

Cascinetta San Gregorio

Localizzazione: Viale Marotta 8.

Stato: in uso come comunità terapeutica e accoglienza famiglie in condizioni di emergenza abitativa o disagio sociale.



46. Cascinetta San Gregorio

Cascina San Gregorio Vecchio
Localizzazione: Viale Turchia 44, Parco Lambro.
Stato: ad uso agricolo.



47. Cascina San Gregorio Vecchio

Cascina Biblioteca
Localizzazione: Via Lorenzo Valla 25.
Stato: Associazione Anfas Milano Onlus per famiglie con disabili intellettivi e relazionali.



48. Cascina Biblioteca

Cascina Molino San Gregorio
Localizzazione: Via Van Gogh 10.
Stato: uffici e servizi Guardie Ecologiche Volontarie. Un aparte è utilizzata abusivamente come residenza.



49. Cascina Molino San Gregorio

Cascina Melghera
Localizzazione: Via Crescenzago 56.
Stato: recuperata come Centro anziani.



50. Cascina Melghera

Cascina Rosa

Localizzazione: Via Vanzetti 3.

Stato: in uso dall'Università di Milano, con orti botanici per ricerca didattica.



51. Cascina Rosa

Cascina Molino Codovero

Localizzazione: Via privata Aquila.

Stato: in uso come canile.



52. Cascina Molino Codovero

Cascina Villa Landa

Localizzazione: Via Corelli 142.

Stato: abitazioni e usi misti (laboratori).



53. Cascina Villa Landa

Cascina Case Nuove

Localizzazione: Via Corelli 124.

Stato: parzialmente in stato di abbandono e residenza.



54. Cascina Case Nuove

Cascina Cavriana

Localizzazione: Via Cavriana 51, Parco Forlanini.

Stato: in uso agricolo, con vendita alimentare e ristorazione.



55. Cascina Cavriana

Cascina Sant' Ambrogio

Localizzazione: Via Cavriana 38.

Stato: totalmente in uso agricolo.



56. Cascina Sant' Ambrogio

Cascina Casanova

Localizzazione: Via Taverna 72.

Stato: in disuso.



57. Cascina Casanova

Cascina Taverna

Localizzazione: V.le Forlanini 85.

Stato: disuso ancora in parte abitata.



58. Cascina Taverna

Cascina Monluè

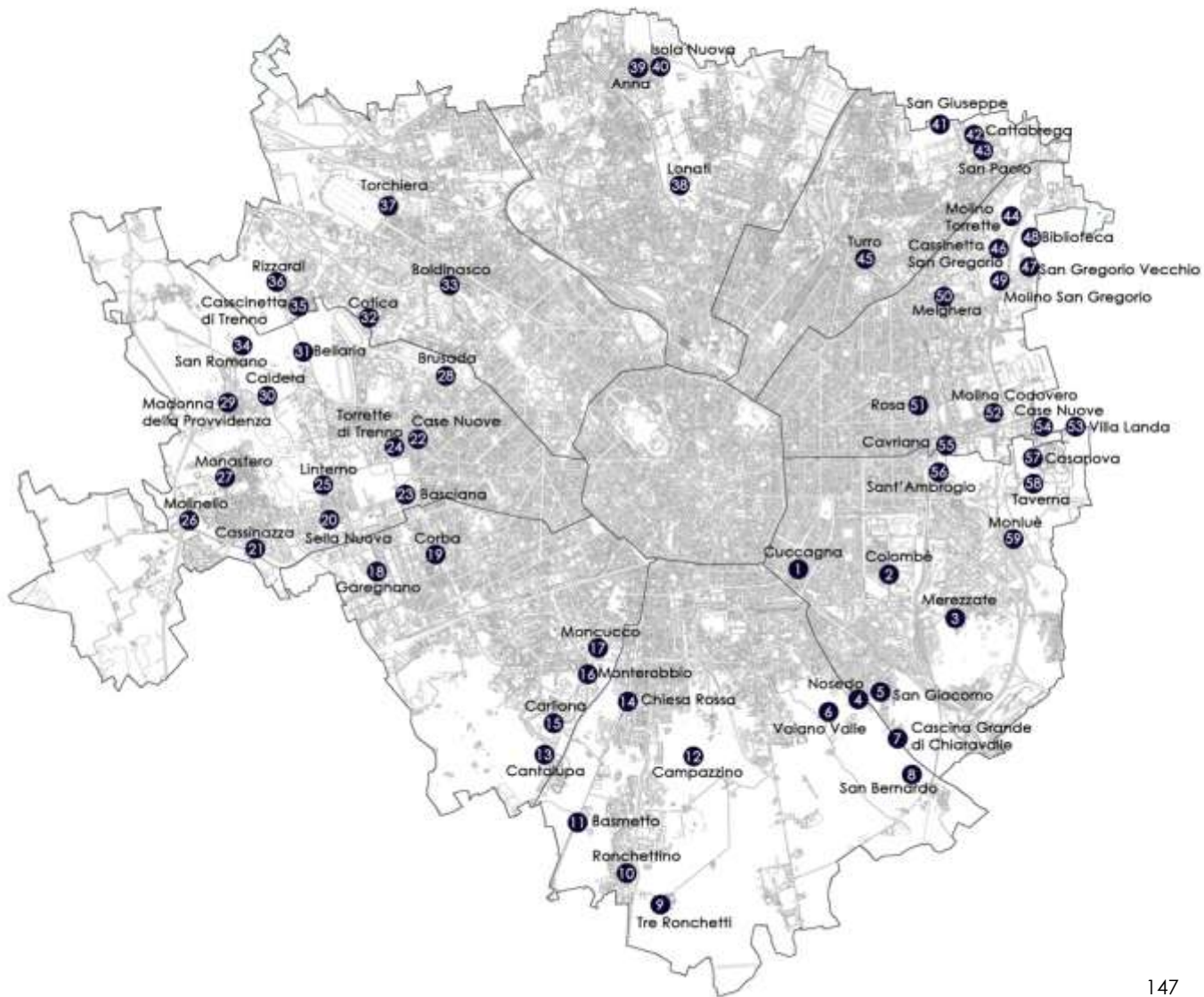
Localizzazione: Via Monluè 70.

Stato: di proprietà del settore Demanio e Patrimonio:
concessione a privati, enti e associazioni per cerimonie ed
eventi.

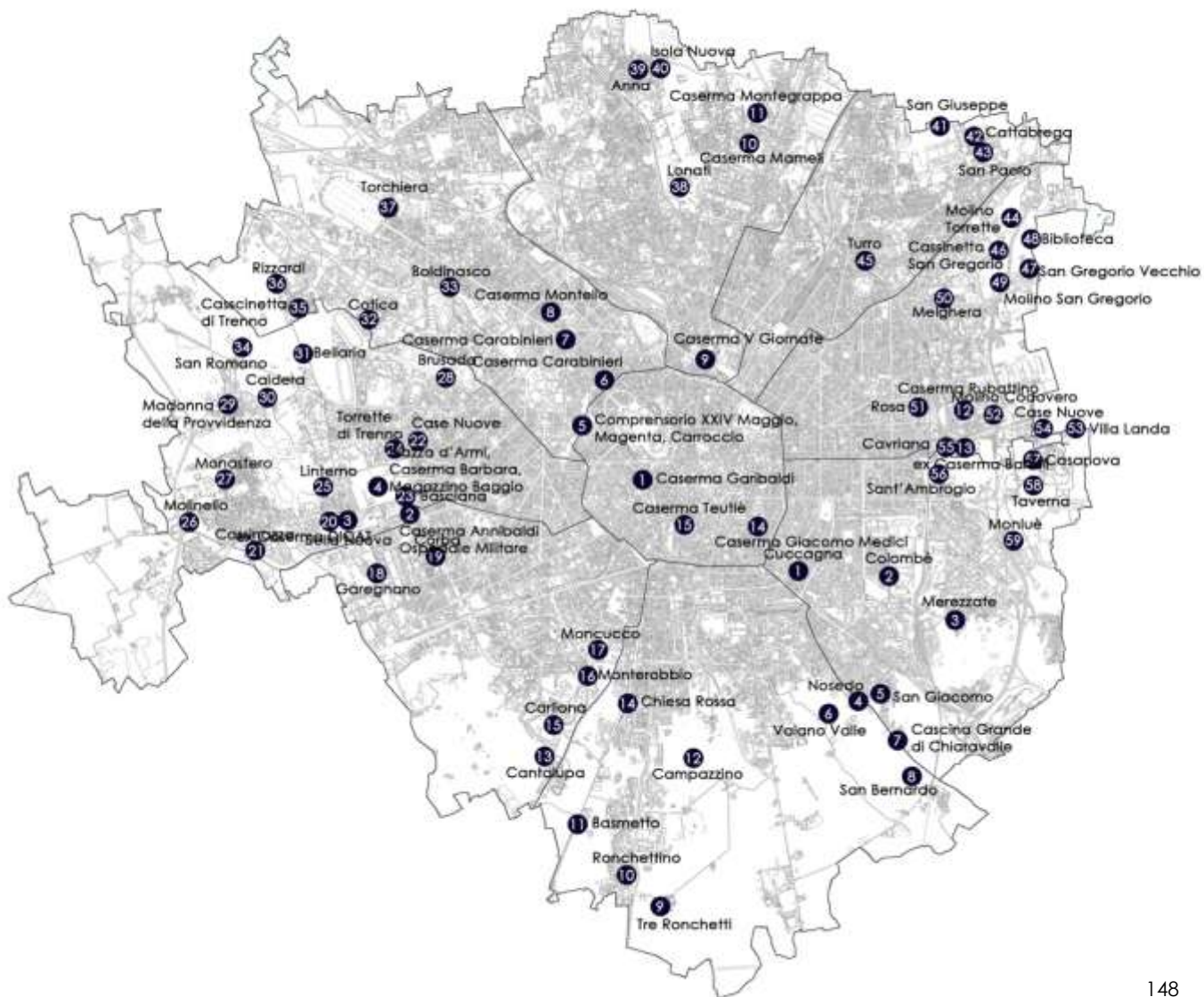


59. Cascina Monluè

8.4.1 Comune di Milano - Collocazione delle Cascine di proprietà comunale



8.5 Comune di Milano - Rappresentazione grafica delle caserme e cascinie



9. Analisi urbana progettuale. Le ex caserme negli Ambiti di Trasformazione Urbana e la loro collocazione nei confini comunali

La nostra analisi progettuale è iniziata considerando tutti gli Ambiti di Trasformazione Urbana nominati negli allegati del Piano del Governo e del Territorio rivisto e approvato il 21 Novembre 2012. In questa catalogazione figurano anche le caserme in via di dismissione, S.Barbara, il comprensorio Magenta, Carroccio, XXIV Maggio, la caserma Mameli, Montello e Rubattino. Strutture considerate una grande risorsa per una riqualificazione urbana a livello macro, ma anche di quartiere.

I ventun Ambiti, essendo stati individuati all'interno dei confini comunali, per la maggior parte seguono il tracciato dell'infrastruttura ferroviaria, che con la sua forma circolare, una c rovesciata, caratterizza da molti anni la nostra città. Questo poiché alcuni tra i siti sono ex scali ferroviari, ai quali è stata data una nuova destinazione d'uso, per cercare di rimediare ai vuoti urbani che degradano il capoluogo.

La loro collocazione nel territorio comunale, in un primo approfondimento, è misurata rispetto allo "status sociale" aggiornato al 2011. Questo rapporto è stato valutato dall'Istituto nazionale di statistica, Istat, ente di ricerca pubblico. L'indice di status sociale è un parametro positivo delle percentuali di residenti appartenenti a categorie socio-professionali superiori (liberi professionisti, commercianti, artigiani, imprenditori e professioni scientifiche) e con titoli di studio superiori (soprattutto laurea). L'indice misura invece negativamente le percentuali di residenti con titolo di studio più basso (scuola media inferiore e licenza elementare) e, in secondo luogo, le percentuali di residenti appartenenti a categorie socio-professionali più basse (operai, impiegati, disoccupati). Mentre i valori intermedi identificano zone con percentuali di residenti vicine alla media in tutte le categorie sociali e professionali sopra indicate.

Seguendo uno schema concentrico, le percentuali di status sociale più elevate dominano le zone centrali e centro-settentrionali. Le aree innanzitutto del centro storico e di Magenta-Sempione, e in secondo luogo le altre circoscrizioni confinanti con il nucleo storico della città. Lo sbilanciamento verso nord fa sì che lo status elevato si estenda molto in direzione nord-ovest e nord-est che in direzione sud. I quartieri in cui prevalgono le classi minori sono invece quelli più vicini ai confini comunali.

Effettuando un'analisi su grande scala possiamo definire che quasi tutti gli Ambiti di Trasformazione, tranne il comprensorio Magenta, si collocano in zone periferiche della città. Questo ci permette di comprendere maggiormente quanto sia importante la loro riqualificazione, per poter così elevare lo status sociale anche nelle circoscrizioni più vicine ai confini comunali.

La nostra attenzione si è concentrata sui lotti militari presi in esame. Si nota quanto il comprensorio XXIV Maggio, Magenta, Carroccio sia sito in un'area con indici fortemente positivi e che la caserma Montello si ritrovi in una fascia intermedia, limitrofa a un livello medio-alto. Mentre in zona pienamente intermedia è la caserma Rubattino. La caserma Mameli è caratterizzata da un indice basso, ma l'influenza dell'università Bicocca e la futura "Scuola di

Cinema" nel lotto della ex Manifattura Tabacchi sicuramente avranno un'influenza positiva nella zona urbana con il passare del tempo, poiché le riqualificazioni di quartiere spesso non hanno un riscontro immediato, ma sono un lungo processo. Piazza d'Armi, e la confinante caserma S.Barbara, sono in un ambito di basso di status sociale; la via delle Forze Armate è fortemente degradata, su cui si affaccia la caserma, ne è la prova.

Il Documento di Piano del Pgt esegue un'analisi accurata per ogni Ambito di Trasformazione, con strategie generali, obiettivi e prescrizioni.

Leggendo le descrizioni dei perimetri militari considerati, è possibile osservare che solo l'ATU Piazza d'Armi detiene una vocazione "sport e spettacolo", mentre per le altre caserme non viene specificata alcuna tipologia di intervento in modo così preciso; ma dal resoconto scritto è possibile interpretare che il progetto verta su spazi prevalentemente di edilizia libera, con in parte servizi.

Il Piano del Governo e del Territorio per tutti gli ATU prevede un indice di Utilizzazione territoriale pari a 0,35 mq/mq per funzioni urbane libere e lo stesso indice per Edilizia Residenziale Sociale. Alcuni Ambiti invece hanno loro caratterizzazioni. Gli ex Scali Ferroviari vengono attuati attraverso Accordo di Programma, e si inseriscono in un sistema di riqualificazione legato al trasporto pubblico su ferro. All'ATU Ronchetto sul Naviglio viene attribuito solo l'indice territoriale di ERS. Mentre per gli ATU non residenziali, come Toffetti e Stephenson, l'indice di ERS è da realizzarsi attraverso l'uso di diritti edificatori perequativi.

In tutti gli Ambiti viene garantita una quota minima del 50% della Superficie Territoriale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale. Una quota fino al 30% della ST totale dovrà essere riservata alla realizzazione di edilizia residenziale sociale.

La tavola successiva con l'identificazione delle destinazioni d'uso degli Ambiti di Trasformazione evidenzia le percentuali di spazi a parco permeabile in percentuale rispetto alla totale superficie territoriale di ogni singolo Ambito. Ogni area ne è dotata; ad esempio Bovisa, con ricerca e tecnologia, ne ha una percentuale bassa, mentre l'area di San Cristoforo verrà destinata interamente a parco pubblico. Anche Stephenson, destinata ad ospitare grandi eventi, mantiene basso l'indice di verde, peccato poiché è collocata in un'area di Milano a nord, già densamente edificata rispetto alle zone meridionali della città.

Analizzando gli spazi militari è evidente che nell'ATU Piazza d'Armi lo spazio destinato a verde è nettamente maggiore rispetto alle altre aree. Nella caserma Montello, Mameli e Rubattino la percentuale rimane identica, mentre il comprensorio Magenta, Carroccio e XXIV Maggio ha un minor spazio di parco permeabile; collocandosi vicino a un grande polmone verde, il parco Sempione, riteniamo che sia una decisione corretta.

Un'ulteriore rappresentazione grafica identifica invece la quantità che verrà effettuata negli Ambiti di Trasformazione di edilizia residenziale sociale, la percentuale di superficie lorda di pavimento rispetto alla totale di ogni area. Qui non figura, come gli spazi verdi, in ogni ATU. La destinazione ad Housing Sociale in via D.G.Calabria, Modignani e via Messina è alta, soprattutto per i primi due citati. Milano si cementifica sempre di più a settentrione. Le caserme mantengono stabile il 50% di ERS tutte e cinque indistintamente.

Le caserme dismesse nei confini comunali però non sono solo quelle figuranti negli ATU, ma anche la ex Caserma Bartoli, a sud della Caserma Rubattino, e l'ex Casermetta Dicat, limitrofa a Piazza d'Armi, sono abbandonate e lasciate in disuso. L'area della prima citata, in quanto ricadente nel perimetro del Parco Agricolo Sud, è stata classificata nel PGT vigente come Ambito di Trasformazione Periurbana. In ragione della sua collocazione, l'area della caserma è soggetta alla disciplina dei Piani di Cintura Urbana (PCU). Tutto ciò prevede che sia l'Ente Parco Agricolo Sud a promuovere i PCU d'intesa con i Comuni interessati; in questo caso Milano con la Caserma Bartoli. Questo deve essere definito con un Accordo di Programma o tramite procedure di programmazione negoziata di cui può essere parte anche la Regione.

Gli stessi rapporti dei Piani di Cintura definiscono il Piano "un'occasione per riprogettare, con i margini della città, l'intero assetto morfologico dell'organismo urbano".

Lo spazio in cui ricade l'ex caserma Bartoli è quello della zona Forlanini, area ineditata e in parte impegnata da usi agricoli e già attrezzata a parco. Definito come "territorio di collegamento tra città e campagna", ne è mantenuta la tutela dell'area. Inoltre la vicinanza di cascine produttive, quali la cascina Cavriana e la cascina Sant' Ambrogio, mantengono viva questa connessione. Mentre la cascina Villa Landa in disuso potrebbe riprendere le sue attività agricole, in vista anche di un'unione con la caserma, sita nelle vicinanze, nella stessa via della cascina. Il Piano ha l'obiettivo di non identificare un "disegno del verde" definito da spazi circoscritti rigidi, ma di concepire e progettare parchi e aree agricole, che devono uscire dagli stretti confini di un disegno spazialmente definito, che guarda essenzialmente al suo interno, per invece diventare parte integrante del paesaggio urbano.

L'ex Caserma Dicat invece, avendo una superficie di circa 700 mq, per dimensioni e rilevanza territoriale, non soddisfa i requisiti per poter essere classificata, secondo i criteri del PGT vigente, come Ambito di Trasformazione Urbana. Negli ATU, infatti, ricadono quelle porzioni del territorio considerate strategiche a livello urbano sia per estensione territoriale, sia per collocazione nel tessuto edificato, sia per la presenza di importanti assi viari o di elementi storico-ambientali di pregio, la cui trasformazione consente di riqualificare ampie aree degradate e dismesse e di restituire alla città spazi oggi interclusi e non fruibili.

Nonostante le sue dimensioni, la caserma Dicat viene considerata nelle analisi preliminari e di progetto, per poter riqualificare la zona, già abbastanza degradata, con servizi pubblici di necessità. Informazioni raccolte attraverso svariati sopralluoghi e dialogando con il Consiglio di Zona.

9.1 Il sistema della mobilità pubblica e privata

“La città di Milano, nel corso degli ultimi anni, ha avviato un processo di radicale riorganizzazione degli strumenti e delle procedure di pianificazione della mobilità. Questo processo ha dato luogo alla redazione dei principali strumenti di pianificazione della mobilità e del traffico che si strutturano come una sorta di approfondimento l'uno dell'altro, ciascuno con le proprie competenze e specificità, ma tutti orientati al perseguimento di un obiettivo comune di governare la complessa domanda di mobilità che gravita sul territorio di Milano.”

PGT vigente del Comune di Milano - Piano dei Servizi

Il Piano Urbano della Mobilità indica le linee strategiche di sviluppo della mobilità nella città, tenendo presente le componenti ambientali e le ipotesi di sviluppo demografico in relazione alle trasformazioni in atto delle infrastrutture. Obiettivo prioritario è quello di aumentare quantitativamente e qualitativamente l'offerta del trasporto pubblico, già positiva nel capoluogo.

Il sistema dei trasporti pubblici di superficie della città si compone di numerose linee tranviarie e molte linee automobilistiche urbane. Inoltre è presente un sistema di trasporto notturno in diverse zone del capoluogo. Il servizio parte in coincidenza con le principali linee di collegamento con il centro città circa ogni quarto d'ora. E una regolare rete notturna con ben quindici linee di bus.

La metropolitana si articola in tre tratti sotterranei completi. La linea M1 collega da nord-est ad ovest. La linea M2 si estende invece da nord-est a sud e la linea M3 da nord a sud senza ramificazioni. Mentre la linea M4, che non è ancora utilizzabile, effettuerà il collegamento tra Linate, est, per arrivare fino a Lorenteggio, sud-ovest. La linea M5 invece si compone di due tratte: una prima da Bignami a Garibaldi FS e una seconda da Garibaldi a San Siro; è agibile una prima tratta da Bignami a Zara, potenziando così i trasporti nelle zone settentrionali della città.

Il Passante ferroviario invece porta la rete ferroviaria in tutte le zone, consentendo l'interscambio tra Ferrovie Nord Milano (Stazione Bovisa), Ferrovie dello Stato (Stazione Lancetti) e linee della metropolitana milanese.

I problemi di circolazione delle linee di trasporto pubblico derivano essenzialmente dalla conflittualità con il traffico privato, che spesso impedisce di garantire la regolarità e la puntualità del servizio. Le basse velocità commerciali delle tranvie urbane fanno in proposito rilevare come le sole linee metropolitane rappresentino, di fatto, la rete di forza del trasporto pubblico urbano.

Il sistema della mobilità lenta rimane ancora molto frammentato. A novembre 2012 è stato approvato dalla Giunta milanese la realizzazione di due nuovi itinerari ciclabili, interventi importanti per diminuire quelle discontinuità nei percorsi. Il primo andrà da piazzale Susa a Stazione Garibaldi, passando per Città Studi, Lima, Porta Venezia e Repubblica; il secondo da Stazione Centrale a San Babila.

“Con la realizzazione di questi interventi prosegue il nostro impegno per la trasformazione di Milano in una città amica della bicicletta, anche grazie al completamento di percorsi fino a oggi rimasti frammentati”, ha dichiarato l'assessore alla Mobilità, Ambiente, Arredo urbano e Verde Pierfrancesco Maran.

Le stazioni del servizio di bike sharing non si estendono oltre la prima circoscrizione del comune. Pertanto solo la caserma vicina al Parco Sempione e la Montello possono essere incluse in un sistema urbano volto a sensibilizzare la mobilità lenta.

Le nostre analisi non si sono soffermate ad uno studio di grande scala, ma abbiamo analizzato il servizio degli spostamenti per le diverse zone delle Caserme.

Piazza d'Armi, la caserma S.Barbara e l'ex casermetta Dicat sono servite dalla linea M1 della metropolitana e di un efficiente trasporto pubblico in superficie, ramificato e in grado di agevolare gli spostamenti di zona. Anche la caserma Mameli e il comprensorio Magenta, Carroccio e XXIV Maggio sono servite dal trasporto sotterraneo. Quest'ultima citata e la caserma Montello hanno un forte sistema del trasporto di superficie, molto efficiente, anche perché limitrofe al centro urbano, zona in cui il trasporto è più fitto. La caserma Rubattino e la ex caserma Bartoli sono servite in maniera meno efficiente rispetto agli altri lotti militari.

9.2 Sulle tracce di “quella Milano agricola”

In Italia si contano oltre 1,6 milioni di aziende agricole, con una superficie totale di 17,3 milioni di ettari (Istat, dati aggiornati al 2010). Un numero minore di aziende, ma di dimensione maggiore è la differenza registrata rispetto a dieci anni fa'.

Negli ultimi anni è cresciuto l'interesse dei consumatori europei per la qualità dei prodotti agroalimentari e in questo ambito l'Italia occupa una posizione di rilievo, registrando il numero di certificazioni più elevato a livello comunitario.

Milano, contrariamente a quanto si pensa, è uno dei più importanti comuni agricoli d'Italia, ma la sua agricoltura è gravemente minacciata dall'espansione della città e delle sue infrastrutture, oltre che dalla grave crisi che colpisce l'intero settore agricolo e dalle difficoltà che incontrano gli affittuari dei terreni a non avere certezze costanti.

Il capoluogo lombardo e la sua provincia che, nei territori a nord della città vedono ormai sacrificato al cemento e all'asfalto quasi il 70% del suolo, registrano una sempre minore autonomia alimentare e sembrano assistere passivamente alla progressiva erosione di un suolo tra i più fertili all'agricoltura di qualità. Fortunatamente Milano ha una forte tradizione agricola. La periferia cittadina e l'intero hinterland ne sono ancora ricchi di esempi e testimonianze. Le numerose cascine, le risaie e i campi di grano e di granturco fanno ancora da cornice alla città. I ritmi della terra e del lavoro contadino hanno sempre scandito la vita dei suoi abitanti, prima che la frenesia moderna arrivasse a dettare legge. Milano è la seconda città agricola d'Italia per dimensione con i suoi 2.900 ettari coltivati su 18.000 di superficie totale, ed è la prima per produzione agricola.

Elemento distintivo della metropoli è sicuramente il Parco Agricolo Sud. La storia istitutiva e pianificatoria del Parco si articola attraverso un percorso lungo e lontano nel tempo; infatti l'idea di Parco venne introdotta nella pianificazione dell'area metropolitana per la prima volta verso la fine degli anni '60. L'idea di un parco agricolo visto come una "grande cintura verde" divenne più forte intorno alla metà degli anni '70 con l'obiettivo di creare una grande area dove lo sviluppo agricolo e la necessità di spazio per il tempo libero dovevano coesistere. Quindi nel 1983 con l'approvazione della legge regionale n. 86 il Parco Agricolo Sud venne identificato come area di rilevanza ambientale ed in seguito, con un'integrazione del testo legislativo, classificato come parco di cintura metropolitana e parco agricolo.

Nel Parco ci sono 1.400 aziende agricole, nelle quali sono impiegate circa 4.000 unità lavorative. L'area del parco si caratterizza come una delle zone di agricoltura più intensiva del territorio nazionale. L'allevamento di bovini e suini è l'attività principale (in termini di reddito prodotto) con 305 allevamenti ed un'area utilizzata pari al 30% dei territori agricoli del Parco medesimo. La coltura più diffusa e caratteristica dell'area è quella dei cereali (43% del territorio agricolo) a cui seguono il riso (22%) ed il prato (16%); sono presenti con percentuali minori il girasole, la soia, le orticole, le marcite, le floricole, i vivai, i pioppeti e le aree boschive.

“L'istituzione del Parco Sud e gli indirizzi espressi dal relativo Piano Territoriale di Coordinamento già danno i fondamentali orientamenti sulle politiche di sostegno e di conservazione delle aree e delle attività agricole nelle diverse parti del territorio metropolitano e rinviano ad ulteriori strumenti di dettaglio (i cosiddetti “Piani di Cintura

Urbana”) la puntuale definizione degli assetti territoriali delle fasce a più diretto contatto con i margini urbani. (...) L'Amministrazione intende perseguire un importante obiettivo di interesse collettivo, costituito dalla salvaguardia dell'equilibrio ambientale del territorio metropolitano.”

PGT Milano – Piano dei Servizi

La tutela dei terreni agricoli è diventata ancora più fondamentale a causa di una cementificazione incontrollata. Nel 2010 trentadue aziende agricole operanti nel territorio milanese, hanno dato vita al DAM (Distretto Agricolo Milanese), un consorzio rappresentativo di oltre 1.700 ettari di territorio agricolo della metropoli, pari al 60% della superficie coltivata complessiva e al 90% delle aree agricole di proprietà del Comune di Milano. Tra le finalità del Consorzio, lo sviluppo dell'innovazione delle imprese aderenti, la riqualificazione paesaggistica del territorio e la tutela della biodiversità, sia delle colture agricole che delle specie vegetali di campagna, sono le priorità da salvaguardare.

A Milano ci sono più di cinquanta cascine di proprietà comunale, tra le quali tredici sono sedi attive di aziende agricole, e diciassette abbandonate o sott'utilizzate. Disposte a raggiera all'interno dei confini del comune, rappresentano esempi di architettura agricola lombarda di grande valore storico, culturale e ambientale.

Sono le caserme Rubattino, Bartoli, S.Barbara e Dicat a collocarsi in zone della città in cui i terreni e le cascine agricole possono assumere un ruolo rilevante a livello progettuale. Mentre il comprensorio Magenta, Carroccio e XXIV Maggio, la caserma Montello e Mameli si ritrovano inserite in un tessuto urbano fortemente consolidato.

Il ruolo agricolo potrebbe diventare, in parte e non solo nei lotti militari di Piazza d'Armi e Lambrate, un polo attrattivo attraverso la progettazione di orti urbani e la collaborazione con le cascine limitrofe, specialmente in zona Bisceglie, che necessita di un rinnovamento urbano, poiché povera di servizi rispetto alle altre zone e con una percentuale abbastanza alta di edilizia residenziale pubblica. L'agricoltura potrebbe collaborare con l'istruzione, le scuole del quartiere potrebbero attivare delle giornate ricreative; inoltre la vicinanza in Bande Nere del Piccolo Cottolengo milanese di Don Orione, casa di accoglienza per persone anziane e disabili, potrebbe promuovere iniziative agricole nel nuovo parco pubblico polivalente di Piazza d'Armi.

9.3 Le ex caserme nel tessuto sociale

A Milano sono presenti circa 28,5 milioni di mq di superficie occupati da servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, a cui si aggiungono quasi 17 milioni di mq di aree verdi. Tale superficie corrisponde a circa un quarto dell'intero territorio comunale (181.765.754 mq) ed a circa il 48,5% del territorio edificato consolidato della città.

Mentre servizi che possono considerarsi necessari e indispensabili per lo sviluppo del territorio comunale, fatta eccezione per le aree a verde, oggi sono presenti in circa 19 milioni di mq. Tra questi si ritrovano, ad esempio, alcune tipologie di servizi sociali (servizi per minori, per anziani, ecc.), di servizi per l'istruzione, per la sanità, per la cultura (le biblioteche, i musei), per i servizi amministrativi, per i servizi per la sicurezza e protezione civile, etc. Tra i servizi indispensabili, circa 11,8 milioni di mq sono di livello comunale e locale e circa 7,5 milioni di mq di livello sovracomunale.

Milano ha un numero di residenti che supera il milione e duecento con una densità media di circa 6.800 ab/km². Nelle zone settentrionali del comune l'indice di densità è più alto rispetto all'area meridionale, anche a causa della superficie agricola, che ha sempre caratterizzato le zone a sud e sud-ovest di Milano.

La tavola raffigura non solo il rapporto tra il numero degli abitanti e la superficie che essi occupano, ma identifica i quartieri di edilizia residenziale pubblica edificati nel corso degli anni. Questa mappatura è stata fondamentale nei passaggi successivi progettuali, in modo da poter mantenere un equilibrio nelle diverse zone delle caserme, in cui viene proposta ERP.

È evidente che la Zona 8 è caratterizzata da grandi porzioni di Edilizia Pubblica, con la presenza del quartiere Gallaratese e il QT8. Anche a sud e nord della caserma Mameli sono presenti le aree Niguarda e Fulvio Testi. Mentre a meridione del Comune e verso ovest altri lotti sono occupati da edilizia pubblica.

Oggi ci troviamo di fronte a un cambiamento del fabbisogno abitativo, l'edilizia sociale è investita da una nuova domanda abitativa espressa da popolazioni eterogenee da quelle a cui per lungo tempo si è cercato di dar risposta con la città pubblica. Questo cambiamento impone di pensare i quartieri non più come il luogo dove relegare specifici gruppi sociali, ma come spazi in grado di ospitare nuove e diversificate utenze. È bene improntare la riqualificazione di alloggi e spazi pubblici a nuovi requisiti quali la flessibilità dei metodi di assegnazione, l'articolazione tipologica e morfologica così da poter dare una risposta ai cambiamenti di nuove forme e di nuovi stili di vita, cambiamenti influenzati fortemente dalla rivoluzione tecnologica dell'informazione, ma anche dalla globalizzazione che imprime negli abitanti nuove aspettative e bisogni.

Cambiando la domanda, muta anche l'offerta e per questo è nato il progetto "Abit@giovani". L'obiettivo è quello di rendere disponibili mille alloggi oggi di proprietà di ALER, che l'Ente mette a disposizione per il progetto. Gli insediamenti abitativi sono disseminati nei quartieri di Milano e danno la possibilità, attraverso agevolazioni economiche, a giovani singoli o coppie di formare nuovi nuclei.

Regione Lombardia, Comune di Milano e Aler (Azienda lombarda per l'edilizia residenziale) collaborano per la gestione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Dopo sei anni di amministrazione delle società private Gefi, Romeo e Pirelli, il Comune ha riaffidato ad Aler la gestione degli immobili di sua proprietà. Sono circa 30mila gli alloggi comunali, ai quali l'Azienda di viale Romagna garantisce dal 1° ottobre 2009 sia le funzioni amministrative che l'offerta dei servizi, insieme all'impegno congiunto di sostegno sociale nei quartieri, monitorando e prevenendo morosità e abusivismo.

Il rapporto sulla situazione al 18 novembre 2012 degli alloggi sfitti del Comune di Milano è stato stimato per 2.664 unità definite "alloggi liberi". Per quanto riguarda ALER, dai dati trasmessi da questo ente all'Assessorato della casa, si è presa in considerazione soltanto la categoria (2.900 unità) definita come "in ristrutturazione". L'insieme complessivo degli alloggi sfitti risulta costituito di 5.564 unità. Altre unità sfitte dell'ALER, 1.321 in tutto, sono definite come "in corso di assegnazione, mobilità, piano vendita, da demolire". Il totale generale degli alloggi pubblici non utilizzati è pari a 6.885 unità.

Sono state evidenziate anche le principali arterie commerciali del Comune, ben dislocate tra le diverse zone, anche se il nucleo centrale della città mantiene il livello dei servizi più alti.

Contattando i Presidenti dei diversi Consigli di Zona in cui sono collocate le caserme, abbiamo richiesto la situazione attuale riguardo i servizi legati all'educazione.

Dal loro riscontro è stato dichiarato che spesso le scuole primarie e quelle secondarie sono sufficienti come locali e talvolta addirittura sovradimensionate. È il numero degli insegnanti in diminuzione, aumentando di conseguenza il numero di alunni per classe e creando così un servizio di qualità minore, poiché il professore si ritrova a seguire un numero di scolari troppo alto da solo.

Differente è il caso dei nidi. In alcune zone, oltre ad essere spesso sottodimensionato o da ristrutturare, l'asilo nido si scontra con la rigidità del patto di stabilità. Bisognerebbe disporre di maggiore flessibilità al riguardo, permettendo investimenti su asili nido e scuole materne, sbloccando le assunzioni e potenziandone il servizio. Una ristrutturazione delle leggi regionali in materia, garantendo, attraverso una riforma, la continuità educativa nella fascia da zero a sei anni. I nidi e gli asili non sono solo luoghi necessari alla crescita dei bambini, ma anche luoghi di integrazione, un sostegno alle famiglie svantaggiate e un investimento sul futuro, anche in termini economici; l'infanzia è un bene comune.

9.4 Quadro generale di uso del suolo

La tavola di analisi riporta le destinazioni di MISURC, "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali", aggiornato al 2008.

Il MISURC è uno strumento che rappresenta in forma omogenea i contenuti dei differenti PRG. La legenda sintetica e unificata, con cui vengono rappresentati i PRG secondo una procedura standard, contiene azionamenti e vincoli riportati dal piano (principali destinazioni funzionali, strumenti attuativi, infrastrutture della mobilità, sistema del verde, ecc.). Avvalendoci di questo strumento, abbiamo aggiornato ai nostri giorni le destinazioni d'uso e abbiamo potuto evidenziare l'uso del suolo limitrofo ai lotti militari da riqualificare.

Le diverse zone in cui sono localizzate le caserme prese in esame sono state frammentate in differenti destinazioni. La classificazione si è basata sulla tavola del Centro Studi PIM, che attua una divisione tra zone prevalentemente residenziali, zone industriali e artigianali, aree polifunzionali (residenza, servizi, attività economiche), aree per servizi pubblici e attrezzature di interesse generale, zone terziarie e infine zone a verde attrezzato e parchi urbani. Abbiamo ampliato la legenda inserendo i complessi di edilizia residenziale pubblica e le cascine comunali produttive e in disuso.

Dalla tavola è emerso che il comprensorio Magenta, Carroccio e XXIV Maggio è poco eterogeneo, prevalendo la residenza e le zone polifunzionali, con qualche area a servizi e privo di zone industriali e artigianali. Opposta la situazione per la caserma Rubattino e la ex Bartoli, in cui oltre a lotti produttivi ritroviamo anche ampie zone dismesse. Nelle zone della caserma Mameli e S.Barbara invece è ben presente l'edilizia residenziale pubblica.

Abbiamo voluto evidenziare inoltre i metri quadri in percentuale di urbanizzato nelle nove zone del comune. Questo per fare emergere il costruito non considerando sia il verde agricolo e sia il verde pubblico. Il centro storico e le zone settentrionali mantengono indici più alti rispetto ai quartieri meridionali. Se però, come abbiamo calcolato, effettuiamo un nuovo calcolo della densità abitativa, in cui vengono esclusi i metri quadrati di verde agricolo, e quindi al nostro urbanizzato sommiamo solo il verde pubblico, è evidente che rispetto alla densità standard si possono notare dei cambiamenti. La zona 1 e 2 mantengono sempre alta la loro densità, però la zona 6, con ampi terreni agricoli non ha più indici di densità bassi, ma diventano alti. Questo accade anche per la zona 5, che da parametri bassi passa ad intermedi. Ecco che comprendiamo quanto i terreni agricoli possano incidere sul risultato finale del calcolo della densità, compromettendo le nostre analisi.

Gli schemi grafici rappresentano la densità abitativa, una priva del verde agricolo e pubblico, l'altra solo dei metri quadri di terreni destinati all'agricoltura. Emerge che la zona 1 e 2 mantengono alta la loro densità, mentre nella zona 6 la percentuale aumenta. Comprendiamo così quanto i terreni fertili per i raccolti possano incidere sul risultato del calcolo della densità, compromettendo le nostre analisi.

9.5 Proposta progettuale di poli urbani e scelte insediative strategiche in relazione al contesto

La tavola di concept, in cui vengono descritti ed evidenziati i nostri intenti progettuali è maturata grazie alle riflessioni e agli aspetti fondamentali del nostro percorso di tesi e delle tavole grafiche precedenti.

In base alla collocazione delle diverse caserme abbiamo identificato dei macro ambiti urbani, in modo da poter caratterizzare la città e rendere il capoluogo sempre più policentrico e non monocentrico. Questi nodi si intersecano perché non sono elementi singoli circoscritti, ma devono interagire tra loro ed essere in grado di creare una fitta rete connettiva, che sta alla base dell'insieme del disegno urbano che dovrebbe caratterizzare ogni metropoli.

La strada verso una riqualificazione a grande scala è il nostro primo obiettivo, per poi poter agire a livello di quartiere.

Facendo un'analisi anche rispetto agli anni precedenti, e mantenendo gli Ambiti di Trasformazione Urbana punto di riferimento della nostra proposta progettuale, l'area settentrionale di Milano e l'ATU Bovisa e Farini con vocazione esplicita da PGT di "ricerca e tecnologia", viene da noi identificata come territorio della "ricerca". La presenza dell'Ospedale Niguarda e dell'Università Bicocca, affiancate dall'Università Vita-Salute e dall'Ospedale San Raffaele, rafforzano questa fascia nord orientale, che tende verso la nuova "Città della Salute" nell'ex zona industriale a Sesto San Giovanni. Questo progetto è stato nominato la più grande iniziativa sanitaria italiana, che sorgerà nell'ex area Falck; è una profonda opera di riqualificazione studiata dall'architetto Renzo Piano. La struttura si articolerà in tre macroaree: ospedaliera, della ricerca e infine dei servizi in generale. Ci saranno anche spazi dedicati all'accoglienza dei pazienti. Il verde caratterizzerà il progetto, dal momento che le zone settentrionali del capoluogo sono fortemente urbanizzate ed è quindi fondamentale mantenere e proporre nuovi polmoni verdi.

La caserma Mameli si inserisce all'incrocio di questi tracciati ed è limitrofa alla sede dell'Università Bicocca e all'Ospedale Niguarda.

Non solo ma di ricerca, ma anche di edilizia residenziale pubblica sorgeranno nel lotto militare. Anche perché la zona è caratterizzata da una domanda abitativa che negli ultimi anni sta crescendo proprio per la nascita del nuovo polo universitario e anche terziario. Terziario perché a sud del comprensorio studentesco sono stati costruiti svariati edifici adibiti ad uffici di dimensioni non ridotte, portando anche nuovi residenti nella zona 9.

Nella parte meridionale rispetto ai fabbricati militari, uno spazio industriale tende verso i quartieri storici di edilizia residenziale pubblica "Ca' Granda" e fondamentale sarà una loro riqualificazione, in vista anche della "Scuola di Cinema" che sorgerà nella ex Manifattura Tabacchi.

Il polo della ricerca si diramerà e amplificherà inserendo nel suo sistema anche la stazione Centrale, snodo commerciale e memoria storica del capoluogo.

Verso la zona orientale della Città si estende invece un altro polo universitario, Città Studi, che con l'area di Lambrate è sempre stata il punto di riferimento di milioni di giovani studenti. L'Ambito di Trasformazione Urbana Lambrate appunto identifica come vocazione "università", ed è il nominativo che abbiamo voluto attribuire a questa zona.

Negli ultimi anni il quartiere ha subito una profonda metamorfosi. Abbiamo assistito ad una forte riqualificazione scandita da alcuni elementi come la stazione di Lambrate, la redazione del gruppo Abitare, la Galleria di Massimo De Carlo, gallerista di fiducia di Cattelan e gli studi di Radio 101.

La caserma Rubattino si inserisce in questo nuovo spazio, e oltre ad avere ERP, avrà anche edifici per laboratori universitari, legati soprattutto alla facoltà di Agraria. Questa decisione è stata maturata per la vicinanza con le cascine agricole attive produttive, e anche con quelle dismesse, per le quali riteniamo fondamentale una riqualificazione sempre mantenendo funzioni legate all'agricoltura. La caserma si inserisce in un tessuto urbano consolidato, in una zona abbastanza servita, con la vicinanza del Parco Lambro e Forlanini, spazi verdi indispensabile per il quartiere. La superficie invece ridotta della ex caserma Bartoli, e la stretta vicinanza con il "Centro immigrati", ha dato modo di decidere di lasciare il terreno ineditato, cercando di creare una connessione con le cascine limitrofe e quindi progettando degli orti urbani al posto della struttura militare.

L'area orientale di Milano però si estende, e il nostro sguardo arriva fino all'ATU Toffetti, a cui è attribuito come vocazione "artigianato e creatività". Connubio perfetto in una fascia in cui è alta la percentuale di giovani residenti.

Invece il nucleo centrale di Milano è da sempre caratterizzato come il quartiere dell'arte. I musei, le gallerie storiche, la Pinacoteca di Brera, il Cenacolo e molto altro. Tra le vie commerciali e il settore terziario che affatica sempre di più la cerchia dei bastioni, il Castello Sforzesco e la Triennale di Milano mantengono forte il loro essere punti di riferimento.

Il comprensorio Magenta, Carroccio e XXIV Maggio si inserisce pienamente in questo sistema; la sua posizione privilegiata ha fatto sì che la caserma Magenta e la Carroccio venissero investite del progetto la "Grande Brera". Parte della sede dell'Accademia delle Belle Arti si trasferirà nella sede militare di via Mascheroni, per fare spazio ad un ampliamento del Museo a Palazzo Brera. Dalla nuova sede della Scuola d'Arte, la direttrice di corso Sempione, dalla Triennale giunge fino a Piazza Firenze, dove incontra la caserma Montello, e il tratto prosegue verso Expo 2015 e la Fiera di Rho. Questo percorso ingloba così la caserma a nord-ovest di Milano, legandola in parte a vocazione artistica. Per la grandiosità della sua architettura militare, del senso dello spazio e dell'ordine che vi si ritrovano, la caserma in Piazza Firenze mantiene pienamente la sua struttura. Il cortile interno, con le sue alberature potrebbe diventare uno spazio verde composto da padiglioni espositivi ed essere caratterizzato ulteriormente dal campo sportivo già presente ad ovest, luogo di svago per i residenti della zona. I lotti rettangolari a stecca che percorrono via Caracciolo potrebbero diventare edilizia residenziale pubblica, mentre gli edifici trasversali opposti lungo la via parallela si alternano tra atelier per artisti e residenza. La domanda abitativa preme sempre di più sul capoluogo lombardo, e non possiamo dimenticare la situazione difficile di questo ultimo periodo. Anche

per questo motivo, e poiché la zona 1 non ha presenza di lotti ERP, la caserma XXIV Maggio, che affianca la Grande Brera sarà destinata interamente a edilizia pubblica.

Piazza d'Armi e la caserma Santa Barbara si estendono in un grande spazio pubblico verde, quest'ultimo in stato di totale abbandono. Questa zona ad ovest della città si caratterizza per lo stadio di calcio e per il complesso dell'ippica, che da sempre si è inserito in questa area, attribuendogli un forte carattere sportivo. Piazzale Lotto con il Lido e le numerose strutture attrezzate per lo sport hanno indirizzato le nostre analisi verso una destinazione d'uso legata all'ambito sportivo.

La disciplina sportiva diventa così protagonista e un numero rilevante di metri quadrati in zona sud-ovest del lotto da riqualificare, verrà destinato a impianti per lo sport, con la realizzazione di una pista di atletica, scarse per quantità a Milano, e la riqualificazione del campo da calcio già esistente. Alcuni edifici degli ex Magazzini saranno riqualificati e destinati sempre all'attività sportiva.

Il Parco di Trenno e delle Cave, con le numerose cascine agricole presenti, e la cascina attiva produttiva "Torrette di Trenno" a nord della caserma S.Barbara, con i suoi metri quadrati di verde agricolo, tendono verso Piazza d'Armi. Dalle analisi di progetto abbiamo deciso di estendere queste aree legate all'agricoltura anche nel lotto da riqualificare. Abbiamo previsto una zona con orti urbani, grazie alla quale si potrebbe instaurare un rapporto di collaborazione con le scuole e i quartieri nelle vicinanze. La lavorazione della terra diventerebbe un momento di svago, magari nei periodi estivi, per i residenti della zona, poiché questi quartieri non dispongono di numerosi servizi ricreativi. Piazza d'Armi si trasformerebbe in un polmone verde, sportivo e agricolo.

L'edilizia residenziale pubblica è molto presente nel quartiere, mentre i servizi occupano una percentuale minore; per questo la struttura della caserma S.Barbara si trasformerà in un nuovo piccolo quartiere, in cui prevediamo solo edilizia libera, e sarà presente anche una quantità consistente di servizi. Nuove costruzioni in via delle Forze Armate, che, a causa dell'alto muro dell'Ospedale Militare, è una strada poco vissuta e degradata. Esercizi commerciali ai piani terreni contribuiranno a renderla anche più sicura.

Il vecchio cortile militare verde della caserma, con le sue alberature, non verrà modificato. È importante non distruggere la memoria storica della città. Per questo tutti i lotti militari non sono stati rasi al suolo, ma la nostra scelta è stata quella di mantenerne la loro struttura architettonica.

Conclusioni

Conclusioni

In questo percorso di ricerca il federalismo demaniale, fenomeno analizzato nella prima parte di questa tesi, racchiude i suoi protagonisti in due soggetti determinati: da una parte lo Stato, con le sue articolazioni ed i suoi apparati burocratici, dall'altra gli Enti territoriali, coinvolti nella loro globalità, a prescindere dal livello di governo di appartenenza. Il delicato compito affidato al decreto legge, a cui viene dedicato un capitolo a parte, è stato quello di costituire un sistema in grado di comporre le contrapposte esigenze delle due parti, in modo da creare un consenso condiviso attorno agli effetti prodotti dalle intricate procedure.

Il federalismo demaniale realizza una modifica nella titolarità del bene, che prima spettava ad un'amministrazione statale e successivamente viene ad essere assunta da un Ente territoriale, che acquisisce lo "ius possidendi", cioè la facoltà giuridica di entrare in possesso della cosa mediante immissione, e così acquisire la diretta signoria sul bene trasferito.

Fermo restando che i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico ed aeroportuale restano assoggettati alla disciplina prevista dal Codice Civile, dal Codice della Navigazione, dalle leggi regionali statali e dalle norme comunitarie di settore, la regola generale è che i beni oggetto del trasferimento entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni. A fronte di tale previsione, il decreto consente che, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche per i beni diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, lo Stato possa disporre il "mantenimento nel demanio" o "l'inclusione nel patrimonio indisponibile"; nella scelta dei beni esclusi dalla "sdemanializzazione" il decreto concede un ampio margine di discrezionalità all'amministrazione statale.

Se ad essere trasferiti sono beni disponibili dello Stato, questi confluiranno nel patrimonio disponibile degli enti territoriali, a meno che il decreto di attribuzione non preveda motivatamente "l'inclusione nel patrimonio indisponibile". Se oggetto della devoluzione sono beni patrimoniali indisponibili, questi saranno, normalmente, attribuiti come disponibili o "mantenuti" nel regime di indisponibilità. Deve, invece, escludersi che lo Stato possa far confluire beni patrimoniali nel demanio degli Enti territoriali, in ragione del principio di tassatività (nota1) dei beni demaniali.

Il decreto legge 85/2010 ha previsto due percorsi, due destinatari, due tipologie di patrimonio statale da trasferire agli enti territoriali.

Alle Regioni e alle province sono trasferiti, senza oneri, il demanio idrico, marittimo (le spiagge ad uso turistico-balneare, le coste edificate e non), le cave e le miniere, i porti e gli aeroporti, esclusi quelli di rilevanza internazionale.

Ai comuni sono trasferiti quegli immobili del patrimonio disponibile dello Stato che gli stessi scelgono all'interno di un elenco predisposto dall'Agenzia del Demanio e che a loro volta ritengono di poter valorizzare in un biennio.

I provvedimenti attuativi riguardo al decreto sono molto complessi e questo ha portato ad una situazione di stasi. Il federalismo è però il punto di partenza imprescindibile per una possibile riqualificazione, da parte degli enti territoriali, dei beni non valorizzati e abbandonati presenti in quella lunga lista di beni disponibili dello Stato.

Questo "iter demaniale" si è appunto arenato a causa di alcuni aspetti problematici.

Il potenziale economico per gli immobili, che sono oltre settantamila beni, è complessivamente pari a un valore di 2,3 miliardi di euro e con una moltitudine di tipologie immobiliari. Ma la possibile valorizzazione dei beni richiesti e trasferiti agli enti locali, viene spesso affrontata da quest'ultimi senza una dotazione adeguata di risorse e strumenti evoluti. Inoltre sarebbe necessario prevedere un sistema incentivante per l'ente territoriale, in modo tale che si adoperi, ove possibile, a mettere a fattore comune gli immobili di sua proprietà con quelli statali, creando le condizioni urbanistiche e di contesto per il successo delle operazioni di valorizzazione e dismissione.

Prioritariamente si dovrebbe evitare il trasferimento di "costi travestiti da immobili", ovvero di attribuire ai comuni beni il cui mantenimento graverebbe sulle già povere casse locali, senza ritorni immediati in termini di reddito o ricavi.

In conclusione, la strada da seguire per un federalismo demaniale efficace potrebbe essere quella di impostare un programma nazionale di analisi e valutazione delle potenzialità economiche dei beni da trasferire, tutt'oggi assente, e coordinare le competenze nazionali in termini di sviluppo del territorio, trasferendo il patrimonio statale richiesto dagli enti territoriali insieme alle risorse necessarie per la sostenibilità dei progetti di sviluppo e di valorizzazione.

Il federalismo demaniale sarebbe dunque un progetto da rinviare fino a quando non ci saranno disponibili risorse adeguate per avviare un concreto processo di riqualificazione.

Tutto ciò ha determinato un mutamento culturale riguardo all'approccio ai patrimoni immobiliari pubblici, vissuti non più passivamente come costo, ma come potenziale generatore di valore sociale, ambientale, culturale ed economico-produttivo. Questo ci ha fatto riflettere, e così intraprendere una sfida sulla riqualificazione di parte di loro, per rendere evidente proprio quell'insieme di valori sopracitati.

"Per decenni l'esistente è stato considerato dal progetto del nuovo come un problema: ovvero gli architetti che hanno costruito la modernità ritenevano il costruito un ostacolo che doveva essere rimosso: Le Corbusier voleva abbattere una parte esistente al centro di Parigi per affermare la modernità; era come affermare che la modernità era incompatibile con l'esistente. Poi qualche decennio dopo ad opera di architetti italiani come Saverio Muratori ed Ernesto Rogers si è fatto strada un concetto diverso per cui l'esistente non è più un ostacolo al progetto moderno ma ne diventa una componente: diviene perciò possibile un nuovo dialogo con l'esistente."¹

¹ Parole dell'Arch. Franco Purini durante il Convegno: "Progettare l'esistente. Le responsabilità della architettura nella valorizzazione del patrimonio culturale italiano". Roma, 2007.

Recentemente è stata ulteriormente ribadita dal Ministero della Difesa l'importanza del processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare militare dismesso. Gli effetti critici connessi alla dismissione di questi immobili possono, e dovrebbero, essere interpretati in termini di opportunità di ampio respiro: riqualificazione urbana, architettonica e ambientale, rilancio della città e del suo territorio, sostenibilità e interazioni tra pubblico e privato. Il dibattito sul futuro delle aree militari è aperto. Noi ci siamo soffermate ad analizzare quelle dislocate entro i confini comunali del capoluogo lombardo.

Obiettivo fondamentale è stato quello di determinare delle macro aree urbane, in corrispondenza dei siti militari, per poter identificare così delle zone cittadine con diversi caratteri distintivi. L'analisi urbana di Milano e il suo sviluppo, non solo territoriale, ci hanno portato alla definizione di quattro ampie porzioni della città. Una legata alla ricerca, una contraddistinta dall'università, una identificata con il centro cittadino e con la presenza dell'arte, e infine, un ambito sportivo collocato nella zona occidentale.

Ogni area, oggetto della proposta progettuale, si relazione con il costruito circostante, e, in scala maggiore, con la città stessa. Queste macro fasce localizzate dovrebbero fungere da ingranaggi per la realizzazione di un meccanismo unitario, che si avvale di una riqualificazione territoriale attraverso forti connotati simbolici. Le porzioni urbane non sono indipendenti l'una dall'altra, ma si legano ed interagiscono attraverso quell'immagine di una Milano armonica. La ricerca è collegata al polo universitario, così come l'arte può richiamare l'attenzione di giovani studenti, che attraverso anche lo sport, vivono la città.

A scala minuta, abbiamo mantenuto, come punto fermo, lo scopo di proporre una riqualificazione di queste ex caserme militari, mantenendone la struttura, i cortili verdi interni e le loro alberature; senza dimenticare la memoria storica della città di Milano. Le percentuali di Edilizia Residenziale Pubblica sono state soppesate rispetto al contesto circostante.

La fonte per il sostegno degli investimenti progettuali della nostra proposta, legata all'"architettura del riuso", è connessa al dibattito attuale riguardo i rimborsi elettorali nazionali. Il finanziamento pubblico ai partiti è una delle modalità, assieme alle quote d'iscrizione e alla raccolta fondi, attraverso cui le parti politiche reperiscono i finanziamenti necessari a stanziare le proprie attività. A causa delle discussioni sul tema, le quote sono state nettamente diminuite rispetto agli anni precedenti. Novantun milioni di euro annui sono il totale dei rimborsi elettorali per l'anno corrente. Se questa cifra venisse frazionata tra le prime dieci principali città italiane, Milano riceverebbe, in percentuale rispetto al numero dei suoi abitanti, circa tredici milioni e mezzo di euro. Questi fondi annuali potremmo essere messi a disposizione per una possibile riqualificazione delle ex caserme nel Comune di Milano.

Ci interroghiamo nuovamente beni pubblici in dismissione: risorsa o problema? Le città di oggi si evolvono sempre di più sfruttando le trasformazioni che esse stesse possono generare, mutando al proprio interno. Gli immobili pubblici inutilizzati, tra cui quelli oggetto della nostra proposta progettuale, ricoprono un ruolo basilare nelle linee di sviluppo urbano. Il percorso di valorizzazione dovrà essere affiancato anche da una concezione dell'uso del suolo non legata ad un suo consumo spropositato. Sarebbe necessario giungere ad un accordo con il Comune di Milano, lo stesso per altri nuclei cittadini, in modo tale da avere libertà di azione per la

cessione di quelle aree che occupano posizioni strategiche all'intero del comparto costruito. Ci auspichiamo che questa non sia una visione utopistica; si tratta comunque di un'evoluzione complessa e destinata a realizzarsi in tempi non brevi.



Bibliografia

- Agenzia del Demanio,
(2007), *Valore Paese. Il progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato*, Roma.
- Agostini S., Failla O., Godano P.,
(1998), *Recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio: le cascine lombarde*, F. Angeli, Milano.
- Agostini S., Garufi S.,
(2000), *Strategie di valorizzazione del patrimonio rurale*, F. Angeli, Milano.
- Agostini S., Serra A.,
(2005), *La tutela dell'architettura rurale nell'evoluzione del sistema produttivo*, R.U.R.A.L.I.A., Milano.
- Antoniol M.,
(2010), *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Exeo edizioni, Padova.
- Arena D.,
(2003), *La cartolarizzazione dei crediti e dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello stato: alcune riflessioni*, *Giur. Merito*, n. 5, p. 1078.
- AA.VV.,
(2010), *Le Cascine di Milano verso e oltre Expo 2015*, volume di presentazione di Cascine Expo 2015 promosso da Comune di Milano, Centro Studi PIM e Politecnico di Milano, Milano.
- AA.VV.,
(Febbraio 2011), *Luoghi urbani e spazio metropolitano: un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative*, articoli in *Argomenti e Contributi* n.14, Centro Studi PIM.
- AA.VV.,
(1987), *Cascine a Milano*, Comune di Milano, Milano.
- AA.VV.,
(1994), *Le antiche corti lombarde*, DIAKRONIA, Vigevano.

- AA.VV.,
(1988), *La cascina milanese*, Vangelista, Milano.
- Boatti A.,
(2007), *Urbanistica a Milano. Sviluppo urbano, pianificazione e ambiente tra passato e futuro*, Città Studi edizioni, Torino.
- Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G.,
(2004), *Giusnaturalismo in Il Dizionario di politica*, UTET, Torino.
- Bobbio R.,
(1999), *Riconversione delle aree dismesse: aggiornamento e spunti di riflessione*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 164.
- Boeri S.,
(1985), *Riconversione industriale in luoghi urbani*, in *Casabella*, n. 517.
- Boeri S.,
(2009), *Una nuova condizione urbana*, in *ARPA*, n. 2.
- Boriani M., Morandi C., Rossari A.,
(2008), *Milano contemporanea. Itinerari di architettura e urbanistica*, Maggioli Editore, Milano.
- Caputi Jambrenghi V.,
(2007), *Beni pubblici tra uso e interesse finanziario*, *Diritto Amministrativo*, rivista trimestrale n. 2, p. 165.
- Caputi Jambrenghi V.,
(Agosto 2011), *Il federalismo demaniale, report annuale 2011*, Italia.
- Centofanti N.,
(2007), *I beni pubblici. Tutela amministrativa e giurisdizionale*, Giuffrè, Milano.
- Colombini G.,
(1989), *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Milano.
- Colussi P., Tolfo M.,
(2002-2008), *Storia di Milano*, Milano.

- Cuccovillo F. e Messina P.,
(2012), *Le operazioni strutturate su crediti*, Maggioli Editore, p.70.
- De Medici S.,
(2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Majo A.,
(2007), *Codice Civile con la Costituzione, i trattati U.E. e C.E. e le principali norme complementari*, Dott. A. Giufrè Editore, Milano
- Eco U.,
(2001), *Come si fa una tesi di laurea. Le materie umanistiche*, BOMPIANI, Milano.
- Lo Conte G. Dott.,
(2011), *Federalismo demaniale e regime giuridico dei beni pubblici*, Gazzetta Amministrativa, n°1, p. 23-28.
- Monti A. e Paolucci A.,
(1992), *La politica di privatizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato*, Jovene, Napoli.
- Morbidelli G. (a cura di),
(2004), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino.
- Nispi Landi M.,
(2006), *Guida minima alle cartolarizzazioni*, nota a Corte dei conti, sez. centrale controllo gestione, 31 marzo 2006, n. 4/G, Foro amm., CDS, p. 1294.
- Oliva F.,
(2007), *L'urbanistica a Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città con sei itinerari*, Hoepli, Milano.
- Orlandi Piero,
(1993), *Cascine in Lombardia*, Edizioni Celip, Milano.
- Piovani P.,
(2000), *Giusnaturalismo ed etica moderna*, a cura di F. Tessitore, Liguori, Napoli.

- Police A.,
(2008), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano.
- Rossi Doria B.,
(1977), *L'uomo e l'uso del territorio*, La Nuova Italia, Firenze.

Sitografia

- www.agenziademanio.com
- www.agenziaterritorio.it
- www.anci.it
- www.benidellostato.agenziadeldemanio.it
- www.cascinemilano2015.org
- www.centritaliaonline.com
- www.cfu.it
- www.coe.int
- www.comune.milano.it
- www.demaniore.com
- www.difesa.it
- www.ecodibergamo.it
- www.federalismi.it
- www.finanze.it
- www.fondazioneteatrodellapergola.it
- www.istvap.it
- www.istat.it
- www.ministerodelladifesa.it

- www.pim.mi.it/
- www.provincia.mantova.it
- www.provincia.mi.it
- www.treccani.it