

Commons/Comune

geografie, luoghi, spazi, città



MEMORIE GEOGRAFICHE
nuova serie / n. 14 / 2016



Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi, città è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-2-2

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

I contributi pubblicati in questo volume sono stati oggetto di un processo di referaggio a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Maura Benegiamo, Luisa Carbone, Cristina Capineri, Donata Castagnoli, Filippo Celata, Antonio Ciaschi, Margherita Ciervo, Davide Cirillo, Raffaella Coletti, Adriana Conti Puorger, Egidio Dansero, Domenico De Vincenzo, Cesare Di Feliciantonio, Francesco Dini, Daniela Festa, Roberta Gemmiti, Cary Yungmee Hendrickson, Michela Lazzeroni, Valeria Leoni, Mirella Loda, Alessandra Marin, Alessia Mariotti, Federico Martellozzo, Andrea Pase, Alessandra Pini, Giacomo Pettenati, Filippo Randelli, Luca Simone Rizzo, Patrizia Romei, Venere Stefania Sanna, Lidia Scarpelli, Massimiliano Tabusi, Alessia Toldo, Paola Ulivi



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è tratta dal volume di Emma Davidson *Omnia sunt communia*, 2015, p. 9 (shopgirlphilosophy.com)

© 2016 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze

ANNA MARIA COLAVITTI, SERGIO SERRA, ALESSIA USAI

DEMANIO MILITARE E “BENI COMUNI”: REGOLAZIONE DEI RAPPORTI INTERISTITUZIONALI E COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE NEI PROCESSI DI VALORIZZAZIONE DELLA REGIONE SARDEGNA

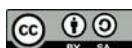
1. INTRODUZIONE. — Il D.Lgs. 85/2010 sul federalismo demaniale ha previsto il trasferimento di una parte dei beni dello Stato in favore degli enti locali. L'applicazione del decreto, tuttavia, ha trovato limitazioni rilevanti nell'articolo 1, comma 2 della Legge 42/2009 in cui si afferma che il federalismo fiscale, e di conseguenza anche il federalismo demaniale, non si applica alle autonomie locali.

La mancata applicazione del federalismo demaniale a questi territori ha escluso dal processo di valorizzazione una parte consistente del patrimonio del Ministero della difesa (caserme, forti, fari, torri, ecc.) portando ad una reazione forte da parte delle amministrazioni locali. Da un lato, Regioni e Province autonome che spingono per il trasferimento non oneroso dei beni demaniali in base alle norme statutarie (mentre il decreto prevede dei costi). Dall'altro, Comuni, enti ed associazioni degli stessi territori che premono per la presa in possesso dei beni trasferiti per una valorizzazione rispettosa della loro identità storica e della loro funzione pubblica.

Il contributo propone un quadro aggiornato sullo stato di attuazione del federalismo demaniale e, a partire dal caso dell'Area Vasta di Cagliari in Sardegna, analizza alcune delle soluzioni adottate dalle autonomie locali per regolare i rapporti con le altre istituzioni e la società civile nel trasferimento dei beni dismessi dal Ministero della difesa ed inclusi nelle strategie urbane delle autorità di area vasta introdotte dalla Legge DelRio. In particolare, esso si concentra sulla valorizzazione dei beni demaniali, militari e non, nell'ambito della definizione di strategie per il governo del territorio alla scala metropolitana da parte di Regioni e Province autonome. L'indagine è svolta attraverso il caso studio dell'area metropolitana di Cagliari in Sardegna, scelto in ragione della consistenza dei beni in dismissione e dell'importante processo di riorganizzazione dei servizi pubblici che sta coinvolgendo il capoluogo e i comuni limitrofi in vista della costituzione di un'autorità di area vasta

2. IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE. — La recente crisi economica e il protrarsi dei suoi effetti recessivi hanno favorito la revisione delle procedure per la dismissione degli immobili pubblici (Colavitti, Usai, 2014; Gastaldi, Camerin, 2015). Nel caso dei beni demaniali e patrimoniali, il legislatore ha definito le procedure per la dismissione puntando prima sulla privatizzazione attraverso società veicolo dedicate (1996-2007), poi sulla loro concessione in uso ai privati per lungo periodo (2007-2009), in seguito sul trasferimento alle amministrazioni locali ampliando le formule per la messa in valore (2009-2011) e, da ultimo, sulla definizione di una strategia unitaria per tutti gli immobili pubblici, a prescindere dai soggetti istituzionali proprietari (2011-2014). I provvedimenti normativi più indicativi del mutato approccio del legislatore nei confronti dei processi di dismissione sono riassunti in tabella I.

Sotto il profilo procedurale, il trasferimento dei beni demaniali in capo a Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni è stato regolato nel dettaglio con il D.Lgs. 85/2010, il quale ha istituito: una procedura *ex lege* per i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e minerario (art. 3, commi 1-2), una procedura ordinaria per la generalità dei beni demaniali non esclusi dal trasferimento (art. 3, commi 3-4), una procedura speciale per i beni del Ministero della difesa (art. 5, comma 4) ed



un'altra per i beni demaniali di interesse storico, artistico e paesaggistico (art. 5, comma 5) (Antoniol, 2010, pp. 103-110; Colavitti, Usai, 2014; Legautonomie, 2014).

I conflitti in sede di Conferenza Unificata, soprattutto riguardo gli elenchi della Difesa contenenti gli immobili inclusi ed esclusi dal trasferimento (1), e gli slittamenti nell'adozione dei DPCM richiesti (2), hanno dilatato enormemente i tempi di ogni procedura. Unica eccezione sono i trasferimenti degli immobili tutelati ai sensi del D.Lgs. 42/2004, i quali hanno trovato rapidamente una nuova assegnazione grazie agli strumenti per il confronto interistituzionale previsti dalla Circolare MiBACT n.18/2011 e dalla Legge 214/2011 (Tab. I) (Colavitti, Usai, 2014). Ciò ha spinto il legislatore a rivedere le altre procedure del D.Lgs. 85/2010 inserendo al loro interno strumenti istituzionali per il confronto analoghi a quelli del federalismo demaniale culturale. Con la Legge 98/2013 e la Legge 164/2014 nell'*iter* di trasferimento dei beni militari sono stati introdotti i tavoli di concertazione, la conferenza di servizi, l'accordo di programma in modo da coordinare al meglio gli attori interessati dal procedimento (*in primis*, l'amministrazione richiedente, quella proprietaria del bene e l'Agenzia del demanio) (Tab. I) (Legautonomie, 2014; Dalla Longa, 2015). Inoltre, per gli immobili in uso al Ministero della difesa e non più utili alle finalità istituzionali, la Legge 164/2014 stabilisce che la sottoscrizione dell'accordo di programma, nell'ambito del trasferimento, abbia valore di variante di destinazione d'uso ai sensi del D.Lgs. 267/2000. La legge definisce anche le tempistiche per la sottoscrizione dell'accordo (chiusura e ratifica). Si tratta di scadenze a cui, secondo la norma, le Regioni devono adeguarsi nell'approvare le varianti urbanistiche e le eventuali modifiche agli strumenti di pianificazione sovra-ordinati poiché l'Agenzia del demanio e il Ministero della difesa possono procedere all'alienazione, concessione o costituzione del diritto di superficie sul bene trasferito solamente a variante urbanistica approvata (3) (Dalla Longa, 2015).

TAB. I – IL FEDERALISMO DEMANIALE: RIFERIMENTI NORMATIVI

<i>Provvedimenti</i>	<i>Elementi innovativi</i>	<i>Riferimenti</i>
L. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007)	Istituzione di: concessione lunga (dai 19 anni del codice civile si arriva ai 50) a cui possono accedere le Regioni e gli enti locali; concessione di valorizzazione per la gestione economica da parte di investitori privati di beni demaniali inseriti in decreti direttoriali di individuazione; "Programmi unitari di valorizzazione" (Puv) per unificare i procedimenti di valorizzazione "puntuali" nei progetti che prevedono il trasferimento di più beni.	Fabietti (2008) De Medici (2010)
L. 42/2009 e D.Lgs. 85/2010 Federalismo demaniale	Attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, di alcuni beni dello Stato, in modo da dare a questi enti territoriali un proprio patrimonio disponibile. Definizione di procedure specifiche con cui rendere "trasferibili" i beni demaniali e patrimoniali indisponibili, ossia favorire il loro passaggio al patrimonio disponibile con la possibilità per gli enti locali di alienare tali beni, conferirli in fondi immobiliari, gestirli direttamente o darli in concessione a terzi.	Agenzia del demanio (2012, 2015) Antoniol (2010) Federalismo.sspa (2011) Zerman (2012)
Circolare MiBACT n. 18/2011, L. 214/2011 Federalismo demaniale culturale	Introduzione di strumenti per il confronto interistituzionale nel trasferimento dei beni demaniali di interesse storico, artistico e paesaggistico (D.Lgs. 85/2010 art. 5, comma 5): tavoli tecnici operativi regionali, accordi e programmi di valorizzazione per il bene o il complesso di beni oggetto di trasferimento – tra cui i nuovi "Programmi unitari di valorizzazione territoriale" (PUVAT).	Giotta e Patruno (2012) Colavitti e Usai (2013, 2014)
L. 98/2013 (art. 56 <i>bis</i>) e L. 164/2014 (art. 26) Semplificazione e rilancio del federalismo demaniale	Aggiornamento e snellimento delle procedure previste dal D.Lgs. 85/2010 eliminando ogni riferimento ai DPCM, ampliando la sfera degli immobili esclusi dal trasferimento (nell'ambito dei provvedimenti sull'emergenza abitativa e il risanamento del debito pubblico), riconoscendo alle amministrazioni locali la capacità di iniziativa nelle procedure di trasferimento (è creata una procedura apposita con approccio <i>bottom up</i>).	Dalla Longa (2015) Legautonomie (2014)

Fonte: nostra elaborazione.

(1) Definiti rispettivamente *white list* e *black list*.

(2) Ci si riferisce sia ai DPCM contenenti gli elenchi di beni trasferibili sia a quelli di attribuzione dei beni in trasferimento.

(3) In altre parole, solo dopo la ratifica dell'accordo di programma con una delibera consiliare dell'amministrazione richiedente l'immobile.

3. IL FEDERALISMO DEMANIALE NELLE REGIONI AUTONOME: I BENI DELLA DIFESA. — La Legge 164/2014 e gli altri provvedimenti sul federalismo demaniale non hanno efficacia retroattiva e non possono produrre i loro effetti sui trasferimenti avviati dallo Stato e dalle amministrazioni locali in epoche precedenti alla loro adozione. Ciò determina una stratificazione di norme che, nel caso delle autonomie locali, è aggravata dall'articolo 119 della Costituzione, in base al quale Regioni e Province autonome possono succedere in maniera diretta e gratuita nei beni demaniali e patrimoniali dello Stato per le categorie e secondo le procedure stabilite dai propri statuti (Mattiuzzi, 2010; Federalismo.sspa, 2013; Colavitti, Usai, 2014).

Nel caso del demanio militare, l'ampiezza delle classi di immobili coperte dallo statuto regionale, il numero di immobili inseriti dal Ministero della difesa nella *white list* o, viceversa, nella *black list*, hanno inciso fortemente sulla creazione di confronti istituzionali diretti alla risoluzione dei conflitti, che molto spesso sono venuti meno. Ciò emerge chiaramente dalle reazioni contrastanti delle comunità locali rispetto alle trasformazioni urbane e territoriali connesse ai trasferimenti del federalismo demaniale. Significativo è il caso della Regione Sicilia riguardo la messa in sicurezza di tratti di costa appartenenti al demanio marittimo (Colavitti, Usai, 2014).

Il confronto interistituzionale e il coinvolgimento della comunità sono condizioni particolarmente importanti per il trasferimento dei beni militari siti nelle città metropolitane. Realtà in cui gli interventi puntuali sugli immobili pubblici dismessi, opportunamente coordinati e armonizzati, possono rappresentare un'occasione importante per la costruzione di nuovi assetti territoriali e per la *governance* dell'area vasta (4) (Salzano, 2011; Perelli, Sistu, 2015). Si ricorda, ad esempio, la riqualificazione a polo culturale della caserma Cavalli a Torino (Colavitti, Usai, 2013; 2014).

4. IL CASO STUDIO.

4.1 *Il trasferimento dei beni demaniali militari in Sardegna.* — Nel 2006 la Regione Autonoma della Sardegna ha aggiornato il proprio statuto in modo da dare attuazione all'accordo siglato il 10 novembre dello stesso anno con il Ministero della difesa per la riorganizzazione della presenza militare sull'isola e il trasferimento di un primo gruppo di immobili demaniali "immediatamente dismissibili" a favore della Regione (5). Tra questi, vi sono anche sessantaquattro immobili ubicati nella città di Cagliari per la cui pubblicazione si è però dovuto attendere l'Accordo operativo Difesa-Demanio-Regione del 7 marzo 2008 (6). Tra il 2011 e il 2013, il primo e il secondo atto integrativo all'accordo di programma del 2008 estendono l'efficacia dello stesso sino al 2015, senonché la Regione e il Ministero della difesa riescono a portare avanti i trasferimenti e, nel 2014, un accordo tra la Regione Sardegna e il Comune di Cagliari sancisce l'affidamento degli immobili a quest'ultimo (Colavitti, Usai, 2014; Perelli, Sistu, 2015).

Parallelamente, la pubblicazione della *white list* e della *black list* da parte della Difesa, in base alla procedura speciale del D.Lgs. 85/2010, porta ad una reazione forte da parte della Regione a causa dell'applicazione ai beni demaniali costieri, non coperti dallo statuto sardo, delle procedure speciali di valorizzazione riconosciute a Difesa SpA (norme del decreto "Salva Italia"). La Regione riattiva perciò il tavolo di confronto con la Difesa, ma i rapporti sono conflittuali: durante la Seconda conferenza nazionale sulle servitù militari, nel 2012, lo Stato maggiore dell'esercito espone, in una nota, le proprie strategie di razionalizzazione e alienazione dei beni militari a Cagliari. Questa strategia "unilaterale" è però respinta dalla giunta regionale, appena entrata in carica (Perelli, Sistu, 2015).

(4) In linea con le recenti riforme circa l'abolizione delle Province e l'introduzione delle Aree Metropolitane. In particolare, L. 56/2014 (Legge DelRio), L. 89/2014 e L. 114/2014.

(5) A tal scopo è prevista l'istituzione nel giugno dello stesso anno di un gruppo di lavoro Difesa-Regione.

(6) Il quale rivede l'accordo di programma del 2006 (in vista del G8 alla Maddalena, poi spostato all'Aquila). Gli elenchi e le carte dei beni militari oggetto dell'accordo sono disponibili alla pagina: <https://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=32660&cv=2&c=3696&t=1>.

4.2 *Dismissione dei beni militari e definizione di una governance per l'area vasta di Cagliari.* — Secondo studi recenti, circa il 3% del territorio comunale di Cagliari appartiene al demanio militare (*ibidem*). Si tratta di un patrimonio immobiliare abbandonato o sottutilizzato che, invece, potrebbe avere un importante ruolo nella costruzione di una *governance* metropolitana. La Legge 56/2014 (Legge DelRio) ha riproposto il tema delle città metropolitane prevedendo la possibilità per l'area vasta di Cagliari di costituire un ente alla scala sovra-comunale. A differenza del passato, la Regione Sardegna ha seguito le indicazioni del legislatore nazionale predisponendo un disegno di legge regionale sul governo del territorio che istituisce l'Area Metropolitana di Cagliari (DdLr. 167/2015).

Nel frattempo, i comuni dell'area vasta hanno già elaborato in forma congiunta e coordinata il Piano strategico intercomunale (PSI) e il Piano urbano della mobilità (PUM) sperimentando nuove forme di collaborazione come, ad esempio, il Forum dei Sindaci, i tavoli interistituzionali, i tavoli tematici e quelli d'area. Inoltre, a seguito dei provvedimenti di riduzione del debito pubblico, il capoluogo sardo ha assistito a diverse riorganizzazioni strutturali per quanto riguarda la sanità pubblica, la difesa e il sistema penitenziario con il trasferimento di numerose sedi dal centro storico di Cagliari verso contesti più periferici, lasciando in eredità alla città un grande sistema di fabbriche urbane in cerca di nuove destinazioni d'uso (Colavitti *et al.*, 2013).

4.3 *La presenza storica di bisogni inespressi e pratiche informali connesse ai beni demaniali potenzialmente dismissibili.* — Attorno a queste grandi fabbriche urbane e ai beni militari presenti in città, dismessi o potenzialmente dismissibili, si sono sviluppate pratiche informali che, in alcuni casi, hanno influenzato il progetto di riqualificazione e riuso, determinando in alcuni casi il mantenimento della natura pubblica e "collettiva" degli immobili. Emblematico è il progetto di valorizzazione riuscito riguardante l'area dell'ex Regio Arsenale (8.000 mq) che è stata ceduta nel 1979 all'Università e riqualificata come Cittadella dei Musei. Un altro importante esempio di riuso, ad opera della Regione Sardegna, riguarda il compendio militare del Castello di San Michele che, oggi, ospita un parco pubblico e strutture museali stabili. Ancora, nell'area del promontorio della Sella del Diavolo, in prossimità del litorale del Poetto e del Parco naturale Molentargius Saline, la collaborazione tra cittadini, associazioni ambientaliste (Amici della Terra e Gruppo d'intervento giuridico) e istituzioni militari (Comando militare autonomo della Sardegna e Comando militare marittimo autonomo della Sardegna) ha portato dal 2003 all'attivazione di diversi percorsi naturalistici ed archeologici (Perelli, Sistu, 2015).

4.4 *I beni demaniali militari nella pianificazione generale e attuativa.* — Il Piano urbanistico comunale di Cagliari non mette in campo strategie forti per le aree di proprietà del demanio militare e le classifica secondo due categorie: la zona omogenea GM (aree per attrezzature militari) e la zona GM* (aree per attrezzature militari con previsione di dismissione). La trasformazione urbanistica di tali ambiti dovrà attenersi ai quadri normativi che definiscono le norme specifiche da applicarsi per gli interventi negli ambiti di trasformazione in generale e, in particolare, negli ambiti di intervento coordinato per i quali sono necessari strumenti attuativi complessi. Per le aree GM* individuate nella zona di Tuvixeddu e Sa Duchessa (QN 12) il PUC prevede, a dismissione avvenuta, che vengano assoggettate alla disciplina per le zone S3 (impianti pubblici di carattere sportivo, ricreativo, culturale e sociale) e G2 servizi generali. Nel caso delle aree militari dismesse, dal litorale del Poetto alla zona di Su Siccu, il piano prevede la dismissione degli usi militari e la successiva riconversione d'uso a fini turistici degli edifici esistenti ed il rafforzamento delle attrezzature per il tempo libero, lo spettacolo e di supporto al Parco urbano di Capo S. Elia (QN 14; QN 15).

Il Piano particolareggiato per il centro storico (PPCS), adottato nel 2015, propone alcune strategie urbane per il recupero da inserire all'interno di un progetto di sviluppo sostenibile della costituenda città metropolitana. Nel centro storico di Cagliari sono localizzati un gran numero d'immobili demaniali che, negli ultimi anni, hanno perso la loro originaria funzione, come il Carcere di Buoncammino,

la Manifattura tabacchi e l'Ospedale civile. Il PPCS propone quindi diversi progetti strategici di riuso del patrimonio pubblico per servizi legati essenzialmente all'istruzione universitaria ed alla cultura (ad esempio, il "Progetto strategico per la città della cultura – Museo città" o "il Programma tematico sul sistema delle grandi fabbriche e il *campus* urbano storico").

4.5 Dinamiche informali che influenzano il trasferimento e, in esso, il rispetto o meno delle scelte di piano. — Come anticipato, a Cagliari le zone attorno a cui gravitano i maggiori interessi in tema di dismissione del patrimonio sono le aree del litorale prossime allo stagno di Molentargius, e il centro storico.

Riguardo alla prima, molto risalto ha avuto il trasferimento alla Regione degli ex depositi di carburanti e degli stabili della Marina e dell'Aeronautica nella zona di Monte Urpinu (beni oggetto dell'accordo del 2008). La Regione, ricevuti gli immobili, affida nel 2013 l'ex deposito della Marina Militare in concessione d'uso gratuito a Coldiretti per la realizzazione di un parco agricolo urbano, mentre, da tempo, il Comune di Cagliari e le associazioni locali di tutela ambientale e agricoltura urbana ne facevano richiesta per l'ampliamento del Parco di Monte Urpinu e la realizzazione di un progetto di orticoltura urbana (7). Contemporaneamente, la Regione mette in vendita la residenza del comandante dell'ex deposito carburante dell'Aeronautica, non tenendo conto dell'interesse di associazioni e comitati di quartiere verso il recupero della struttura. Nell'agosto 2015, il Comitato di residenti "Amsicora 2020", insieme a "Urban Center" e "Amici della bicicletta", promuovono la firma di una petizione per togliere la residenza dal blocco di beni messi in vendita dalla Regione e trasformarla in una sede stabile per le loro attività (8). Di fronte alle iniziative delle associazioni locali, la Regione con delibera n. 50/3 del 16 ottobre 2015 rivede il piano di vendita e prevede la riqualificazione e valorizzazione del compendio immobiliare dell'ex deposito carburanti come "Cittadella della solidarietà e del volontariato", riallineandosi con le previsioni del Piano urbanistico comunale riguardo alle zone GM.

Per il centro storico, interessante è il caso dell'Ospedale militare Amerigo-De Murtas che, nonostante sia tra i beni dismissibili dell'accordo Difesa-Regione del 2008, è ancora in uso al Ministero della difesa. Si tratta di un complesso storico tutelato ai sensi del D.Lgs. 42/2004, classificato nel PUC come zona GM e di particolare interesse per la riqualificazione dell'intero centro storico data la sua prossimità all'Ospedale Civile e al Carcere di Buoncammino: due grandi fabbriche ottocentesche di proprietà statale per cui si prevede la riconversione a fini culturali. A tal proposito, il PPCS adottato nell'ottobre 2015 pone l'Ospedale Civile al centro del "Progetto Guida-Via Ospedale-Via San Giorgio-Fossa di San Guglielmo", un progetto strategico dello spazio pubblico con spazi per la sosta, nuovi arredi urbani e spazi verdi. Il PPCS prevede inoltre un "Progetto Guida-ex Carcere di Buoncammino". Esso contiene le linee guida per il recupero della struttura carceraria a fini culturali e educativi (costruzione di un "campus universitario diffuso"), in linea con quanto emerso il 23 marzo 2015, con l'apertura al pubblico grazie alla Giornata FAI (9). Nel novembre 2015, tuttavia, i ritardi nell'adozione del PPCS e l'immobilismo dell'amministrazione regionale inducono l'Agenzia del demanio, nuova proprietaria del bene, a trasferirvi diversi uffici dell'amministrazione penitenziaria (10), rendendo inattuale il progetto guida del PPCS prima del tempo.

(7) Cfr. Perelli e Sistu (2015, p. 66). Per ulteriori approfondimenti si veda il report: RAS, Assessorato degli enti locali, finanza e urbanistica (2013), *Rapporto di gestione. Anno 2013: Allegato B_04*, p. 8, <http://www.regione.sardegna.it>. Si veda inoltre l'articolo: "Coldiretti Cagliari parco agricolo cittadino e orti urbani", *Coldiretti Informa*, pagina di news ed eventi di Coldiretti, 15 maggio 2013, <http://www.cagliari.coldiretti.it>.

(8) Si veda l'articolo "Cagliari, appello: 'Vogliamo acquisire la casa del comandante'", *La Nuova Sardegna*, 31 agosto 2015.

(9) Il Carcere di Buoncammino è stato il bene FAI più visitato d'Italia.

(10) Uffici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), l'Ufficio per l'esecuzione penale esterna (UEPE), parte degli archivi di Corte d'appello e prefettura e la commissione per l'immigrazione. Strutture prima ospitate in locali presi in affitto. Sull'argomento si veda l'articolo "Buoncammino, ora è sede di vari uffici. Zero progetti, lo Stato rioccupa il carcere", *Unione Sarda*, 29 novembre 2015.

5. CONCLUSIONI. — Nel caso di Cagliari la valorizzazione dei beni demaniali, militari e non solo, non sembrano avere il giusto rilievo, commisurato all'importanza dei beni in generale, nelle scelte di governo del territorio (11). Nonostante sia evidente nella pianificazione urbanistica comunale il tentativo di elaborare strategie d'intervento mirate alla valorizzazione dei singoli beni, permane una preoccupante debolezza della visione strategica complessiva sul ruolo del patrimonio demaniale nella costruzione dell'Area Metropolitana, sia in termini di *governance* metropolitana, che in relazione al governo del territorio. L'inadeguatezza del sistema per la gestione della conoscenza (consistenza del patrimonio in dismissione, procedimenti avviati, in corso e conclusi, pratiche informali legate ai singoli beni, ecc.) rappresenta un considerevole ostacolo alla definizione di politiche organiche per il patrimonio pubblico.

La pianificazione comunale di livello generale è caratterizzata da singole proposte di riuso e riqualificazione di beni e aree militari dismesse (essenzialmente variazioni di destinazione d'uso), mentre la pianificazione attuativa – nella fattispecie quella per il centro storico – è caratterizzata da strategie progettuali di rilevanza urbana che, sebbene vadano oltre il singolo immobile, raramente riescono ad incidere oltre le previsioni “di massima”. In aggiunta, i ritardi e le accelerazioni nel trasferimento degli immobili agli enti locali determinano una perdita di attualità delle stesse, rendendole inefficaci o obsolete prima del tempo. Rispetto ad un'auspicabile valorizzazione “per piani”, basata su una visione generale e condivisa sul ruolo del patrimonio demaniale nella riorganizzazione dei servizi alla scala metropolitana, si consolida nella maggior parte dei casi l'idea della valorizzazione “per progetti”.

I ritardi nel passaggio di proprietà dei beni demaniali agli enti locali non consentono inoltre di integrare le aree e gli immobili in programmi di riqualificazione urbana e paesaggistica più coerenti e maggiormente efficaci nella lunga durata, determinando così l'abbandono e il degrado di contesti paesaggistici di elevato pregio. Una situazione aggravata dalla scarsità di risorse degli enti locali e, in alcuni casi, da un'informazione parziale o inesatta fornita dai ministeri e dalle regioni circa i costi del trasferimento (un esempio per tutti, le bonifiche per i siti inquinati).

Ulteriori riflessioni riguardano gli strumenti messi in campo per regolare i rapporti interistituzionali e garantire il coinvolgimento della società civile nei processi di valorizzazione dei beni demaniali dismessi. Nel trasferimento dei beni dal Ministero della difesa alla Regione gli strumenti messi in campo rientrano in quelli previsti dalla cosiddetta urbanistica “contrattata” come la conferenza unificata, l'accordo di programma, il protocollo d'intesa (Salzano, 2011). Considerazioni analoghe possono essere fatte nel passaggio dei beni dalla Regione ai Comuni e nel cambiamento della destinazione d'uso dei beni nella pianificazione comunale generale e attuativa (v. aree GM*). Il coinvolgimento della società civile, invece, è garantito in modo ottimale e continuato unicamente nel trasferimento (in gestione) dei beni dal Comune alle associazioni e ai privati interessati alla loro valorizzazione. Ciò conferma la rilevanza “politica” delle dinamiche informali che gravitano attorno ai beni dismessi o potenzialmente dismissibili, soprattutto per i livelli amministrativi più vicini alla cittadinanza (12) (Salzano, 2011; Perelli, Sistu, 2015).

La costruzione di un sistema integrato per la gestione della conoscenza attraverso lo studio delle *best practices* a livello internazionale, il confronto con il sistema di valorizzazione online messo a punto dall'Agenzia del demanio, la definizione di protocolli di adeguamento dello stesso al contesto regionale, insieme all'elaborazione di linee guida su metodi e tecniche per la riduzione dei tempi del trasferimento e il coinvolgimento dei cittadini nei diversi momenti dell'*iter* procedurale, rappresentano allo stato attuale i campi di ricerca più interessanti per gli approfondimenti futuri. Una ricerca comparata di tipo qualitativo sulle pratiche adottate dalle Regioni e dalle Province autonome in materia di trasferimenti potrebbe rappresentare un primo passo in tale direzione.

(11) Soprattutto in relazione alle direttive europee che mirano ad azzerare entro il 2050 il consumo di suolo.

(12) Nella fattispecie, il Comune rispetto al Ministero e alla Regione.

BIBLIOGRAFIA

- AGENZIA DEL DEMANIO (a cura di), *Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative*, Vademecum online dell'Agazia del demanio per la valorizzazione degli immobili pubblici, 2012, www.agenzia-del-demanio.it.
- ID. (a cura di), *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio pubblico*, Vademecum elaborato nell'ambito del progetto EPAS, 2015, www.agenzia-del-demanio.it.
- ANTONOL M., *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, Exei Edizioni, 2010.
- COLAVITTI A.M., USAI A., "La valorizzazione dei beni immobili pubblici del demanio culturale tra rischi e opportunità. La proposta di un modello di gestione", in SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita. Aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo*, Atti della XVI Conferenza SIU, Napoli, 9-10 maggio 2013, *Planum, The Journal of Urbanism*, ISSN 1723-0993.
- ID., "Federalismo demaniale e autonomie locali: gli strumenti per regolare i rapporti interistituzionali nel trasferimento dei beni costieri appartenenti al Ministero della difesa", *Aedon*, 2014, n. 2, Bologna, Il Mulino.
- COLAVITTI A.M., SERRA S., USAI A., "Le città metropolitane come motori dello sviluppo: le risposte della pianificazione territoriale di area vasta alle recenti riforme istituzionali ed amministrative", in SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI (a cura di), *L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali*, Atti della XVII Conferenza nazionale SIU, Milano, 15-16 maggio 2014, *Planum, The Journal of Urbanism*, 2014, ISSN 1723-0993.
- DE MEDICI S., *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Milano, Franco Angeli, 2010.
- DELLA LONGA R. (a cura di), *Il federalismo demaniale: (esperienze e difficoltà)*, Milano, SDA Bocconi, 2015.
- FABIETTI, V., "La pianificazione dei beni dello Stato", in PROPERZI P. (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, INU Edizioni, 2008, pp. 245-252.
- FEDERALISMO.SSPA (a cura di), *Guida completa al federalismo demaniale. Le novità per le Regioni e gli enti locali*, 2013, <http://federalismo.sspa.it/?p=148>.
- GASTALDI F., CAMERIN. F., "La rigenerazione urbana e i processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e militare in Italia". *Rivista internazionale di cultura urbanistica, Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, 2015, n. 14, pp. 45-58.
- GIOTTA A.M., PATRUNO A., "Federalismo demaniale culturale: l'esperienza dell'Agazia del demanio", *Notiziario dell'Ufficio Studi Segretariato generale MiBAC*, 24-26, 2012, n. 92-97, pp. 28-30.
- LEGAUTONOMIE (a cura di), *Il rilancio del federalismo demaniale: consigli utili per gli enti locali*, Roma, Studio Collevicchio PA Management Consulting, 2014, <http://www.legautonomie.it/content/download/11002/57472/file/Il%20rilancio%20del%20federalismo.pdf>.
- MATTIUSZI, F., "L'impatto del federalismo demaniale sull'ordinamento regionale", *Il diritto della Regione*, 2011, n. 6, <http://diritto.regione.veneto.it>.
- PERELLI C., SISTU G., "Ammainare le bandiere? I beni militari e pianificazione urbana a Cagliari", *Documenti geografici*, 2015, n. 1, pp.57-76, www.documenti-geografici.it.
- SALZANO E., "Vent'anni e più di urbanistica contrattata", Relazione al convegno *La città venduta. Vent'anni di urbanistica contrattata*, Italia Nostra, Roma, 6 aprile 2011, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/16826/0/15>.
- ZERMAN P.M., "Il federalismo demaniale alla luce del decreto sulla *spending review*", *Diritto e pratica amministrativa*, 2012, n. 9, pp. 59-63.

Anna Maria Colavitti: *Università di Cagliari*; amcolavt@unica.it

Sergio Serra: *Università di Cagliari*; sergioserra@unica.it

Alessia Usai: *Università di Cagliari*; a_usai@unica.it

RIASSUNTO: Il D.Lgs. 85/2010 sul federalismo demaniale ha previsto il trasferimento di una parte dei beni dello Stato in favore degli enti locali. L'applicazione del decreto, tuttavia, ha trovato limitazioni rilevanti nell'articolo 1, comma 2 della Legge 42/2009 in cui si afferma che il federalismo fiscale, e di conseguenza anche il federalismo demaniale, non si applica alle Regioni e Province autonome. La mancata applicazione del federalismo demaniale a questi territori ha escluso dal processo di valorizzazione una parte consistente del patrimonio del Ministero della difesa portando ad una reazione forte da parte delle amministrazioni locali. Scopo del contributo è proporre un quadro aggiornato sullo stato di attuazione del federalismo demaniale e, a partire dal caso dell'Area Vasta di Cagliari in Sardegna, evidenziare alcune delle soluzioni adottate dalle amministrazioni locali per regolare i rapporti con le istituzioni e la società civile nel trasferimento dei beni dismessi dal Ministero della difesa in ambito metropolitano.

SUMMARY: The LD 85/2010 has encouraged the transfer of State properties to Regions and Provinces. In this context, however, according to the rules on fiscal federalism, the State properties' transfer cannot be applied to devolved territories (Autonomous Regions: Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige, Aosta Valley; Autonomous Provinces: Trento and Bolzano). As a result, a substantial portion of the Defense's estates located in the Alps and in the

coastal areas have been excluded from transfer leading to contrasted reactions. By reference to the case of Cagliari City in Sardinia, we propose a reflection on the solutions put in place by devolved regions to regulate relations with institutional bodies and local communities in the transfer of Defense's properties settled in metropolitan areas.

Parole chiave: federalismo demaniale, demanio militare, regioni a statuto speciale, Sardegna

Keywords: Defence-properties dismission, devolved regions, Sardinia