

# Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dall'austerità e della crisi

Francesca Artioli

► **To cite this version:**

Francesca Artioli. Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dall'austerità e della crisi. *la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, Ediesse, 2016, Le città nella crisi, 1, pp.89 - 113. <<http://www.ediesseonline.it/riviste/rps/le-citta-nella-crisi/le-aree-militari-nelle-citta-italiane-patrimoni>>. <halshs-01562516>

**HAL Id: halshs-01562516**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01562516>**

Submitted on 12 Dec 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Published as

Francesca Artioli. Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dell'austerità e della crisi. *la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, Ediesse, 2016, Le città nella crisi, 1, pp.89 - 113.

<http://www.ediesseonline.it/riviste/rps/le-citta-nella-crisi/le-aree-militari-nelle-citta-italiane-patrimoni>

## **Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dall'austerità e della crisi**

Francesca Artioli

Le aree militari nelle città italiane sono ormai da alcuni anni al centro di politiche contrastanti. Quattro ordini di tensioni permettono di rendere conto delle negoziazioni, dei disaccordi e dei frequenti fallimenti nel riuso di tali patrimoni pubblici: sull'oggetto di intervento, come attivi di bilancio o beni territoriali; sulle procedure, tra riforma costante e politica dello *status quo*; sugli obiettivi per le città, tra massimizzazione e redistribuzione della rendita fondiaria, ed infine sulle risorse da mobilitare per il riuso, legate all'aspettativa e all'assenza di un mercato per tali beni. Lo studio delle aree militari, riunendo analisi delle riforme dello Stato e economia politica delle città, permette di riflettere sui nodi della trasformazione della *città pubblica* in un'epoca di riforme di austerità, contrazione del pubblico e crisi economica.

During the last years, military areas in Italian cities have been the object of contrasting policies. The negotiations, the conflicts and the frequent failures in the reuse of these public property assets are explained by four kinds of tensions: in the object of policy, either budgetary or territorial assets; in the procedures, between relentless reforms and the conservation of the *status quo*; in the objectives of the reconversion, between the maximisation and the redistribution of the urban rent, and finally in the resources for re-use, either public or private. By bringing together the analysis of state reforms and urban political economy, the study of military areas sheds light on the transformation of the public city, in times of austerity, public sector retrenchment and economic crisis.

Francesca Artioli è *assistant professor* alla École d'Urbanisme de Paris (Université Paris-Est Créteil). Le sue ricerche portano sulla *governance* delle città e sulle relazioni tra città e stato, soprattutto attraverso un'analisi della trasformazione dei grandi patrimoni pubblici e dei progetti urbani. Ha lavorato sulla Francia, l'Italia e il Regno Unito.

Military areas in Italian cities: public property assets and the urban rent in times of crisis and austerity

Keywords: patrimonio pubblico, progetto urbano, privatizzazioni, riconversione, rendita fondiaria

Keywords: public property assets, urban projects, privatizations, reuse, urban rent

## 1. Introduzione: aree militari e trasformazione della città pubblica

Non vi è città in Italia senza beni e aree militari che non ne abbiano strutturato i quartieri e scandito il paesaggio, definendo le logiche di chiusura e circolazione, così come le dinamiche commerciali e immobiliari adiacenti. La localizzazione e le tipologie architettoniche di tali aree riflettono tanto la storia dell'insediamento della pubblica amministrazione unitaria (inclusa quella militare) in edifici religiosi o nobiliari preesistenti, quanto la storia delle iniziative di costruzione materiale e simbolica di edifici e spazi urbani specificamente dedicati allo svolgimento di funzioni statali (costruzione del Ministero della Guerra, del Palazzo della Marina, standardizzazione architettonica delle caserme, ecc.) (Ministero per i beni culturali e ambientali, 1989).

A partire dalla seconda metà degli anni '90, tre processi di cambiamento delle politiche pubbliche nazionali e locali hanno prodotto un nuovo interesse nei confronti delle aree militari e della loro trasformazione: le riforme delle politiche di difesa che, soprattutto in seguito alla sospensione della leva obbligatoria nel 2001, hanno reso eccedente o obsoleta una parte del patrimonio militare; l'emergere delle politiche di riforma della gestione e della vendita del patrimonio immobiliare pubblico (segnate in particolar modo dalla creazione dell'Agenzia del Demanio nel 1999), che hanno visto nei beni militari un ambito di intervento privilegiato; la diffusione delle politiche di rigenerazione urbana nelle città italiane, spesso basate su progetti di larga scala che implicano la riconversione di aree dismesse, industriali, ferroviarie e anche militari.

Nell'ambito di tali riforme del settore della difesa, della gestione del patrimonio pubblico e delle nuove politiche urbane, le aree militari, a lungo caratterizzate dalla stabilità degli usi, sono dunque divenute un nuovo oggetto di intervento di diverse *policies*, ciascuna caratterizzata da una specifica visione dominante del patrimonio militare. In funzione della politica considerata, infatti, uno stesso immobile può essere concepito o come una struttura amministrativa obsoleta, o come un'entrata finanziaria potenziale per il bilancio pubblico o infine come una risorsa per le politiche di rigenerazione e sviluppo urbano. Tali differenti visioni rinviano inoltre ad attori diversi all'interno dell'amministrazione centrale (Difesa, Tesoro, Agenzia del Demanio) o degli enti locali, e a diversi obiettivi e strumenti. L'analisi della trasformazione delle aree militari nelle città italiane passa dunque per lo studio delle negoziazioni e dei conflitti tra questi diversi interessi e, come sarà mostrato nel seguito di questo breve articolo, si sviluppa nell'intersezione tra le ristrutturazioni dello stato e quelle delle città.

Lo studio delle politiche, degli accordi e delle opposizioni sulle aree militari presenta un interesse particolare per la ricerca urbana in quanto permette di ragionare sui modi di *trasformazione della città pubblica* in Europa. Come mostrato dalle ricerche di sociologia e di economia politica urbana, infatti, una delle caratteristiche delle città europee (soprattutto se paragonate al Nord America) è l'importanza della proprietà pubblica, sia statale che locale, dei suoli e dei beni immobili (Haussermann e Haila, 2004; Le Galès, 2002). Il carattere pubblico di ampie porzioni dello spazio urbano è stata una delle risorse che hanno permesso storicamente la produzione di servizi pubblici e di welfare nelle città europee, così come uno dei fattori di stabilizzazione dei loro mercati immobiliari.

Negli ultimi anni, la questione della *proprietà immobiliare e fondiaria* è stata rimessa al centro del dibattito accademico sulla città attraverso l'analisi dei processi di finanziarizzazione dell'economia che hanno ampiamente trasformato le modalità e gli attori della produzione immobiliare, inserendo parti del settore (e di città) all'interno di circuiti finanziari globali<sup>1</sup>. Tuttavia, come

---

<sup>1</sup> La produzione immobiliare è un'attività tradizionalmente basata su attori prevalentemente locali o nazionali, fortemente legata alle scelte politiche in materia fiscale e di pianificazione. In tale contesto, i processi di finanziarizzazione si sono svolti in modo selettivo, per cui i livelli di internazionalizzazione e finanziarizzazione dell'immobiliare variano fortemente tra le città, i quartieri e le tipologie immobiliari (abitazioni, uffici, ecc.). Sul caso italiano si veda Memo, 2007).

sottolineato dalla sociologa Saskia Sassen in un recente appello (Sassen, 2015), le dinamiche di trasformazione proprietaria delle città trascendono la finanziarizzazione e richiedono nuove ampie e sistematiche analisi. Tra queste, e in particolar modo nel caso delle città europee, appare fondamentale sviluppare un filone di ricerca relativamente poco battuto sulle dinamiche di trasformazione della proprietà immobiliare pubblica, sui processi attraverso cui tali beni e spazi urbani vengono trasformati e cambiano d'uso e di valore, sulle priorità e gli interessi a cui tali processi rispondono, e sui meccanismi di appropriazione e di redistribuzione della rendita urbana che li accompagnano.

## *2. Tra riforme dello Stato ed economia politica delle città italiane: negoziare la trasformazione delle aree militari*

Come si è mostrato altrove, in un contesto caratterizzato da una proprietà immobiliare pubblica estesa e in ristrutturazione, quale quello italiano, analizzare e spiegare le mutazioni delle aree militari rinvia a due ordini di domande e ad altrettanti gruppi di letteratura scientifica da riunire teoricamente e nella ricerca empirica (Artioli, 2014; 2016).

Da un lato, si tratta di studiare la mutazione dei modi di gestire il patrimonio immobiliare pubblico in Italia e l'affermazione delle logiche di razionalizzazione, alienazione e vendita in quanto logiche dominanti attraverso cui tale patrimonio è concepito (Ponzini, 2008; Ponzini e Vani, 2012; Gastaldi e Baiocco, 2011; Vaciago, 2007). Ciò rimanda all'insieme di ricerche sulle riforme dello Stato e della pubblica amministrazione, che analizzano le riforme legate al *new public management* in quanto diffusione di strumenti e procedure orientate al risultato e mutate dal settore privato (Hood, 1991), nonché a quelle sulla privatizzazione e sui tagli nel settore pubblico (*austerity*). Dall'altro, si tratta di mettere in evidenza le conseguenze di tali riforme sulle politiche urbane e sulle strutture socio-spaziali delle città. Con ciò si fa riferimento alla letteratura sul governo locale e di economia politica urbana (Le Galès, 2002; Dematteis, 2011), che analizza la capacità degli attori pubblici locali (in termini di risorse, strumenti e legittimità) di governare le mutazioni dello spazio urbano e la produzione immobiliare.

Intersecando l'analisi delle riforme della gestione delle infrastrutture militari e del patrimonio immobiliare pubblico con lo studio dell'economia politica delle città emergono quattro ordini di tensioni che strutturano le politiche di trasformazione delle aree militari nelle città italiane: 1) sull'oggetto di intervento, come attivi di bilancio o beni territoriali 2) sulle procedure, tra riforma costante e politica dello *status quo*, 3) sugli obiettivi per le città, tra massimizzazione e redistribuzione della rendita, 4) sulle risorse da mobilitare per il riuso, legate all'aspettativa e all'assenza di un mercato per tali beni. Queste tensioni sull'oggetto, sulle procedure, sugli obiettivi e sulle risorse permettono di chiarire i modi di relazione tra gli attori coinvolti nella trasformazione delle aree militari, sia all'interno dell'amministrazione statale che nelle città, e dunque di rendere conto delle negoziazioni, dei disaccordi e dei frequenti fallimenti nel riuso delle aree militari nelle città italiane.

### *2.1. L'oggetto delle politiche: attivi di bilancio o infrastrutture locali?*

In primo luogo, le politiche sulle aree militari sono attraversate da una tensione sulla natura dell'oggetto da trattare – attivi di bilancio o infrastrutture territoriali – e contestualmente sulla tipologia di strumenti attraverso cui governare la dismissione e la riconversione delle aree militari – strumenti finanziari o strumenti urbanistici.

Da un lato, le prime iniziative legislative per la vendita sistematica del patrimonio immobiliare pubblico, a cominciare dalla legge finanziaria per l'anno 1997 (L. 662/1996), sono caratterizzate da una rappresentazione dominante del problema di *policy* come problema di bilancio e di deficit

pubblico. In questa concezione, che da allora non è mai venuta meno, il patrimonio immobiliare pubblico (incluso quello militare) è prima di tutto un insieme di attivi di bilancio da cui generare entrate. Negli ultimi vent'anni, buona parte delle leggi finanziarie annuali e delle altre manovre di bilancio hanno incluso un articolo consacrato alla vendita di patrimonio pubblico/militare associato a un'indicazione del valore degli *assets* da mobilitare<sup>2</sup>. È stata in seguito responsabilità del Ministero della Difesa il redigere un elenco di beni disponibili il cui valore di bilancio, addizionato, raggiungesse il valore indicato nella legge finanziaria. Questa «politica degli elenchi di attivi», che ha costituito il quadro di riferimento entro il quale si sono sviluppate le politiche di trasformazione delle aree militari, si caratterizza nel suo impianto originario per la scarsa attenzione alla localizzazione e alle caratteristiche dei beni, in termini sia architettonici che urbanistici. Di conseguenza, la politica è stata contraddistinta da una tendenza a iscrivere nelle leggi finanziarie delle entrate attese fondamentalmente irrealistiche (sia in termini di montante che di tempi di realizzazione) rispetto alla complessità dei beni e dei processi di trasformazione.

Dal lato opposto rispetto agli strumenti di bilancio si trovano, rimanendo in ambito procedurale, gli strumenti di pianificazione urbanistica. Prendendo le mosse da una concezione delle aree militari come attivi di bilancio dello Stato (di cui considerare sia il valore di libro che il potenziale valore di mercato), le politiche iniziate a partire dalla seconda metà degli anni duemila hanno progressivamente integrato logiche urbanistiche e di sviluppo locale. L'introduzione di strumenti di tipo concessorio o di piano (per esempio, i piani unitari di valorizzazione dell'operazione – «Valore Paese») si basa sull'idea che le aree militari siano beni idiosincratici, localizzati e spesso complessi (per stato di manutenzione, inquinamento dei suoli, vincoli storico-artistici, dimensione). La loro trasformazione non può che iscriversi nell'ambito di un ragionamento legato alle politiche di pianificazione urbanistica che, modificando le destinazioni d'uso, permettono di re-inscrivere tali infrastrutture nei territori. Inoltre, poiché definiscono tanto il futuro dell'area che il suo «contesto» (infrastrutture, accessibilità, spazi pubblici), le politiche urbanistiche hanno un ruolo fondamentale nel processo di costruzione del valore dei beni nel momento in cui sono immessi sul mercato (il valore di mercato un'area da rigenerare è infatti strettamente legato alle aspettative riguardo agli usi futuri, che dipendono dalla pianificazione).

Rispetto a una concezione delle aree militari in quanto attivi di bilancio, dunque, l'ultimo decennio è stato caratterizzato da un processo di territorializzazione delle politiche, sia in termini di rappresentazione dell'oggetto che di progressiva implicazione degli enti locali, ulteriormente coinvolti in seguito al federalismo demaniale. Tuttavia, l'evoluzione è parziale (logiche e strumenti differenti coesistono) e senza risorse. La tensione sulla natura dell'oggetto di policy costituisce dunque il primo meccanismo di blocco delle politiche di trasformazione delle aree militari.

## 2.2. *Il layering delle riforme e la politica dello status quo*

Le politiche di trasformazione delle aree militari sono attraversate, in secondo luogo, da una tensione procedurale, tra accelerazione delle riforme e politiche di preservazione dello *status quo*. Da una parte, le riforme si sono succedute in rapida sequenza e per sovrapposizione (*layering*) (Streeck e Thelen, 2005). Da vent'anni, si assiste a una serie continua e ripetuta di riforme per la valorizzazione del patrimonio pubblico, che vanno dal cambiamento marginale di un paragrafo di legge fino all'introduzione di nuovi strumenti di attuazione<sup>3</sup>. Questa attività legislativa ininterrotta rispecchia il primato assegnato alla norma sull'implementazione nel *policy making* (Capano, 2003).

---

<sup>2</sup> La normativa aggiornata si trova sul sito della Camera dei Deputati (XVII legislatura): [http://www.camera.it/leg17/561?appro=app\\_dismissione\\_degli\\_immobili\\_del\\_ministero\\_della\\_difesa](http://www.camera.it/leg17/561?appro=app_dismissione_degli_immobili_del_ministero_della_difesa) (consultato il 20 maggio 2016).

<sup>3</sup> Si rimanda nuovamente alla rassegna normativa della Camera dei Deputati (XVII legislatura): [http://www.camera.it/leg17/561?appro=app\\_dismissione\\_degli\\_immobili\\_del\\_ministero\\_della\\_difesa](http://www.camera.it/leg17/561?appro=app_dismissione_degli_immobili_del_ministero_della_difesa) (consultato il 20 maggio 2016).

Il cambiamento della legge è visto come la condizione del cambiamento della politica pubblica e, quando i risultati previsti non sono raggiunti, la soluzione è quasi sempre quella di un nuovo cambiamento normativo. Oltre a ciò, le riforme non si sono svolte per sostituzione ma per *layering*. Raramente un'evoluzione legislativa ha abrogato la norma esistente; le nuove norme, liste, modifiche sono state aggiunte ai dispositivi in vigore senza sostituirli interamente. Il *layering* di norme ha prodotto dunque la coesistenza di diversi programmi e strumenti per la razionalizzazione e la vendita di immobili militari (vendita diretta, concessioni, Programmi Unitari di Valorizzazione, federalismo demaniale, ecc.). Come è stato mostrato altrove (Artioli, 2016), vista dalle città, la sovrapposizione di norme prende la forma di una differenziazione locale: poiché i vari programmi di dismissione sono stati associati per la maggior parte a liste di beni, non è raro che in un stesso territorio si trovino aree la cui dismissione, o ipotesi di dismissione, rientra in quadri normativi diversi.

A fronte della retorica decisionista che caratterizza il dibattito nazionale sulle politiche di dismissione, l'effettivo avviamento di tali politiche è raro e il mantenimento dello *status quo* è di fatto la politica più frequente. Ciò si spiega considerando che il rapido susseguirsi di riforme e la loro sovrapposizione producono due effetti fondamentali. In primis, generano incertezza per gli attori politico-amministrativi. Soprattutto a livello locale, i comuni sono reticenti a intraprendere progetti di riconversione delle aree e di rigenerazione urbana, il cui orizzonte temporale è spesso di almeno un decennio, in un contesto in cui le regole del gioco sono incostanti e mutano ben più rapidamente dei tempi progettuali. L'incertezza produce dunque delle strategie *risk adverse* di non intervento sulle aree. Così, nei processi di piano, la destinazione d'uso delle aree militari è molto spesso lasciata come tale, nonostante l'evidente stato di abbandono degli edifici e la loro iscrizione nelle liste dei beni dismissibili. In secondo luogo, la conservazione dello *status quo* è anche il frutto di strategie di attesa, intraprese sia dagli attori centrali che da quelli locali, basate sull'aspettativa che, in un tempo relativamente breve, l'evoluzione del contesto legislativo produrrà un contesto più favorevole per gli uni o per gli altri. Tali pratiche di attesa caratterizzano per esempio la composizione degli elenchi dei beni da dismettere da parte del Ministero della Difesa, per cui i tempi di inserzione di beni più o meno facilmente valorizzabili (in termini di potenziali redditi sul mercato) variano in funzione dei rapporti di forza con il Tesoro, più precisamente in relazione all'evoluzione legislativa sulla percentuale delle potenziali entrate generate dalle valorizzazioni che è direttamente destinata alla Difesa (anziché alla riduzione del deficit). In modo simile, l'attesa da parte dei comuni è anche legata all'evoluzione della percentuale di redditi generati dalla vendita che sarebbero versati all'ente locale come ricompensa per la realizzazione delle varianti urbanistiche necessarie alla trasformazione delle aree. In breve, il ritmo e il *layering* delle riforme contribuiscono a produrre logiche non collaborative intorno alla trasformazione delle aree e fanno sì che lo *status quo* appaia come la situazione ottimale sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali, in quanto riduce i rischi e permette di attendere un «momento migliore».

### 2.3. Gli obiettivi della trasformazione: che fare della rendita fondiaria?

Il terzo tipo di tensioni che attraversano le politiche sulle aree militari verte sugli obiettivi della trasformazione, in termini di definizione del contenuto dei progetti di riconversione (quali usi futuri) e dunque di valore fondiario dei beni. Nei casi in cui le amministrazioni centrali e locali hanno effettivamente iniziato delle trattative sulla trasformazione delle aree, andando dunque oltre la politica dello *status quo*, il nodo dei dibattiti è stato intorno alla costruzione del valore monetario e d'uso dei beni immobiliari realizzati smantellando o trasformando l'apparato delle infrastrutture militari. Trattative e conflitti sono compresi nel *continuum* che va da obiettivi di trasformazione in cui la definizione dei contenuti progettuali è determinata dalla rendita fondiaria prodotta attraverso la trasformazione a obiettivi che partono invece dal valore d'uso. Nell'ottica

di riduzione del deficit, fondatrice delle politiche di dismissione, gli obiettivi sono di tipo estrattivo: si tratta di massimizzare la rendita fondiaria estratta dalla riconversione dei beni attraverso la definizione delle destinazioni d'uso dai valori di mercato più elevati, che, molto spesso, sono le destinazioni residenziali. Quando le considerazioni di sviluppo economico locale sono inserite nell'equazione, sia da parte degli attori centrali (Difesa e Agenzia del Demanio) che di quelli locali, esse propongono l'inclusione di attività terziarie (commerciali, turistiche) associate a una valorizzazione fondiaria del sito e, nelle attese, anche delle zone circostanti.

Altri obiettivi partono invece dai valori d'uso e, invertendo la logica della valorizzazione fondiaria, guardano alla proprietà immobiliare pubblica come a una risorsa che permette di ridurre i costi fondiari legati allo sviluppo di servizi pubblici e beni collettivi.

Contrasti di questo tipo non sono specifici alle aree militari. Tuttavia, essi hanno qui una struttura particolare in ragione della *proprietà pubblica delle aree* che mette i governi urbani, in quanto responsabili della pianificazione, in una posizione di negoziazione sia «verticale» con lo Stato che «orizzontale» con gli interessi organizzati locali (le cui domande sono spesso in contrasto tra loro). Da una parte, le amministrazioni comunali sono coinvolte nelle trattative con il Ministero della Difesa e/o l'Agenzia del Demanio in vista della firma di protocolli di intesa (e poi di accordi di programma) che definiscano quali aree militari, tra le varie che spesso si trovano in una città, potenzialmente possono essere oggetto di una trasformazione e con quali usi futuri. Se nell'ultimo decennio quasi tutte le maggiori città italiane hanno firmato uno o più protocolli di intesa sulle aree militari con la Difesa e il Demanio (ad esempio a Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Verona), il passaggio agli accordi di programma è stato molto più raro e puntuale. Come si è mostrato per il caso di Roma (Artioli, 2016), infatti, le relazioni intergovernative sono state caratterizzate dai dissidi sulla definizione delle destinazioni d'uso (e quindi del valore) nei progetti di trasformazione. Le amministrazioni statali, soprattutto quelle settoriali quali la Difesa, tendono a negoziare sulla base di rapporti proprietari e di obiettivi estrattivi che per le amministrazioni comunali si rivelano difficilmente realizzabili, sia sul piano politico che su quello delle politiche urbanistiche. Queste ultime sono infatti coinvolte, a livello locale, in una serie di domande, aspettative e conflitti sulle aree militari. Oltre al fatto che le attese e le domande possono venire da attori del settore immobiliare, come accade in molti progetti di riconversione, le domande locali sulle aree militari devono ancora una volta essere considerate a partire dalla proprietà pubblica dei beni. Come dimostrano le iniziative e i gruppi che in varie città reclamano un «uso pubblico delle caserme», tali beni sono infatti l'oggetto di rivendicazioni sia materiali (la produzione di servizi pubblici e collettivi) che normative (in opposizione alla privatizzazione e alla gestione privatistica delle aree). Il terzo meccanismo di blocco nella trasformazione delle aree è dunque legato alla difficoltà da parte dei governi locali, responsabili del piano, di ricomporre gli interessi e le domande contrastanti che portano sui beni di proprietà pubblica e quindi definire degli obiettivi consensuali sulla distribuzione della rendita fondiaria e sul futuro della città.

#### *2.4. Quali risorse? Aree pubbliche e investimenti privati*

Infine, le politiche di riconversione delle aree militari sono strutturate da un'opposizione relativa alle risorse finanziarie disponibili per realizzare le politiche di riconversione, che va dal tipo di risorse da mobilitare (private o pubbliche) alla disponibilità effettiva di tali risorse. Da una parte, infatti, il quadro normativo attuale si basa sul presupposto che il riuso delle aree sarà sostenuto da attori e investimenti privati, che saranno in prima linea sia nella demolizione, ricostruzione e restauro dei beni che, quando lo sviluppo locale è integrato tra gli obiettivi della politica, nella programmazione dell'offerta di attività terziarie, culturali o turistiche, le più attese da tali progetti. Tanto la produzione legislativa nazionale, quanto l'elaborazione dei protocolli di intesa tra Difesa, Demanio e enti locali, che le modifiche dei piani urbanistici si fondano sull'idea che, una volta costituite le condizioni di possibilità per l'immissione dei beni sul mercato, la loro trasformazione

sarà operata da attori privati. Tale presupposto richiama la visione delle politiche per le città in quanto *politiche di attrattività*, in cui il ruolo degli attori pubblici risiede prima di tutto nell'attrarre investimenti privati (Harvey, 1989).

Dall'altra, tuttavia, l'assunto della disponibilità di investimenti privati si scontra tanto con le opposizioni politiche legate al carattere pubblico delle aree (vedi *supra*) quanto con l'effettiva presenza (o assenza) di risorse finanziarie da investire nella trasformazione delle aree e della capacità di attivarle. Un impianto normativo orientato al mercato immobiliare si basa infatti sull'idea dell'esistenza uniforme sul territorio nazionale e da una città all'altra di un mercato per tali aree. Ora, varie esperienze sulle aree militari hanno mostrato l'erroneità dell'assunto nel momento in cui le aste sulle aree militari hanno ricevuto una risposta debole o inesistente. In alcuni casi, in un contesto demografico stagnante e di mercato immobiliare in crisi, la domanda di mercato è semplicemente inesistente (Artioli, 2014). In altri, il mercato immobiliare è chiuso e caratterizzato dalla formazione di cartelli locali finalizzati a ribassare i prezzi delle aree da trasformare (Ponzini e Vani, 2014; Progetto Epas, 2015). Al di là delle dinamiche immobiliari locali, l'esistenza di una domanda di mercato dipende delle caratteristiche del bene. In una stessa città, infatti, l'attenzione del privato per le aree militari varia fortemente da un sito all'altro, in funzione della localizzazione e dei limiti/costi associati alla trasformazione (vincoli, inquinamento).

A fronte di tale fallimento del mercato, tuttavia, il riuso pubblico delle aree militari è praticato oggi in modalità relativamente ristrette. Una delle vie percorse infatti è quella della riallocazione di uffici pubblici nelle aree militari: se ciò permette per esempio il riuso di edifici preservati da vincoli storici, architettonici e artistici, tale opzione è invece più deludente sul piano degli obiettivi di sviluppo locale, di creazione di posti di lavoro, di fornitura di servizi pubblici locali o di beni comuni per l'innovazione che costituiscono spesso le attese dalle operazioni di rigenerazione urbana. Tuttavia, le capacità di investimento diretto degli enti locali e in particolar modo dei comuni, sono limitate. Anche solo il far fronte ai costi di gestione del patrimonio dismesso va spesso al di là delle capacità di spesa. L'opzione alternativa, cioè l'attivazione di risorse esterne all'amministrazione pubblica attraverso forme di gestione collaborativa delle aree, sebbene oggi oggetto di sperimentazioni importanti a livello locale, entra in tensione con un quadro legislativo tuttora legato all'aspettativa di rivalorizzazione fondiaria e che si rivela dunque relativamente debole nel governare, ed ancor prima nel concepire, i valori d'uso di tali aree. In breve, il quarto meccanismo di blocco delle politiche di trasformazione delle aree militari si trova nella discrasia tra una politica nazionale che, nonostante le mutazioni e la progressiva territorializzazione, vede la trasformazione delle aree militari come il risultato del coinvolgimento sistematico di attori privati e l'economia politica dei patrimoni immobiliari pubblici nelle città. Il blocco è infatti legato all'aspettativa su un ruolo del mercato nel coordinamento e nel finanziamento della trasformazione delle aree, che è messa in tensione tanto dall'assenza di investimenti privati quanto dall'opposizione alla privatizzazione delle aree.

### *3. Considerazioni conclusive*

Come ha evidenziato un'ampia letteratura, i progetti di rigenerazione urbana sono oggi luoghi e processi che permettono di osservare in modo preferenziale le grandi mutazioni delle città (Dente, 1990; Fainstein, 2008; Pinson, 2009). La ricerca urbana ha mostrato che in tali progetti si realizzano le trasformazioni dei modi di accumulazione del capitale nel settore immobiliare o quelle dei modi di governo urbano (dal piano al progetto). Essi rendono palese l'evoluzione dei rapporti di potere fra gli attori intorno a momenti e spazi fondamentali per lo sviluppo urbano. Al fine di mettere in luce le trattative e i conflitti nelle politiche di trasformazione delle aree militari nelle città italiane, questo breve contributo ha allargato l'analisi a un aspetto, quello delle riforme dell'amministrazione pubblica, poco trattato dalla ricerca urbana. Riunendo analisi dello Stato e delle città, si è cercato qui di riflettere su ciò che la questione delle aree militari rivela delle



trasformazioni della *città pubblica* in un'epoca di riforme di austerità, contrazione del pubblico e crisi economica. Come conclusione ci sembra dunque importante riprendere alcuni risultati scientifici, che sollevano altrettante questioni politiche sul riuso delle aree militari.

La prima domanda verte sul ruolo del settore pubblico in quanto grande proprietario fondiario, e sugli effetti urbani delle sue ristrutturazioni. In effetti, una delle modalità attraverso cui grandi gruppi industriali hanno gestito le mutazioni economiche è stata l'autonomizzazione della gestione immobiliare, che ha trasformato gli immobili industriali, storicamente fattori di produzione, in *assets* fondiari da valorizzare per generare redditi (si veda per esempio il caso Pirelli; Kaika e Ruggiero, 2016)). Le riorganizzazioni di interi settori dello Stato sembrano oggi accompagnate da logiche simili di «attivazione» fondiaria di beni costituitisi storicamente come il supporto materiale delle attività dell'amministrazione. Ciò trasforma sia il tipo di strategie che il tipo di relazioni che l'amministrazione responsabile di tali beni intrattiene con i governi urbani e con il privato. Come è stato notato anche per il settore ferroviario (Adisson, 2015), esse si basano su logiche esclusivamente di proprietà che tendono a massimizzare la rendita fondiaria che può essere estratta da tali beni. Certo, queste forme di riorganizzazione immobiliare possono essere un supporto per migliorare l'uso delle risorse all'interno dell'amministrazione, ma è oggi fondamentale interrogarsi sulla legittimità di un settore pubblico come *rentier* urbano a partire dagli effetti sulla città di tale mutazione.

La seconda domanda riguarda la capacità di azione dei governi urbani e, nello specifico, la loro capacità di orientare le mutazioni dello spazio urbano e di costruire degli obiettivi politici condivisi intorno a cui organizzare un'azione collettiva che mobiliti gli attori che, a livello locale e sovralocale, detengono le risorse necessarie alla realizzazione degli obiettivi. Varie ricerche hanno messo in evidenza l'indebolimento relativo dei governi locali nei confronti dei livelli superiori di governo (secondo la tesi della ricentralizzazione di Bolgherini, 2014) e in certi casi nei confronti degli attori del settore immobiliare (Anselmi, 2015). Il caso delle aree militari mostra qui una difficoltà delle politiche urbane sia a negoziare con un centro politico in ristrutturazione, cosa che si accompagna a conflitti centro/periferia intorno ai progetti urbani, che a dare una risposta alle domande locali (Artioli, 2016). In un tale contesto, dunque, le politiche di trasformazione delle aree militari sollevano la questione delle risorse politiche e finanziarie dei governi urbani, ma anche quella degli strumenti attraverso cui governare gli usi della *città pubblica* senza necessariamente passare per la leva della rendita fondiaria.

#### *Riferimenti bibliografici*

Adisson F., 2015, *De L'aménagement Du Territoire Au Réaménagement Des Terrains de l'État : Politiques et Projets de Reconversion Urbaine Du Domaine Ferroviaire En France et En Italie*, Thèse d'aménagement et urbanisme, Milano - Parigi: Politecnico di Milano e Université Paris-Est.

Anselmi G., 2015, *I megaprogetti immobiliari nell'epoca di finanziarizzazione e austerità. I casi di Milano e Salford*, Dottorato in Studi Europei Urbani e Locali, Università degli Studi Milano Bicocca, Milano.

- Artioli F., 2014, *L'armée, Les Villes, l'État. Restructurations Militaires et Politiques Urbaines: Les Transformations de L'intégration Territoriale En France et En Italie*, Thèse de science politique, Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Artioli F., 2016, *Restructurations Du Centre et Conflits Des Périphéries. L'échec Des Projets Urbains Face Au Retrait Des Armées En Italie*, «Revue Française de Science Politique», vol. 66, n. 2, pp. 229-250.
- Bolgherini S., 2014, *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.
- Capano G., 2003, *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s*, «Public Administration», vol. 81, n. 4, pp. 781-801.
- Dematteis G., 2011, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia.
- Dente B., 1990, *Metropoli per Progetti: Attori E Processi Di Trasformazione Urbana a Firenze*, Torino, Milano, il Mulino, Bologna.
- Fainstein S., 2008, *Mega-projects in New York, London and Amsterdam*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 32, n. 4, pp. 768-785.
- Gastaldi F. e Baiocco R., 2011, *Aree Militari Dismesse E Rigenerazione Urbana*, «Urbanistica Informazioni, Supplemento bimestrale di Urbanistica: Rivista dell'Istituto nazionale di Urbanistica», n. 239-240, pp. 24-45.
- Harvey D., 1989, *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, «Geografiska Annaler. Series B, Human Geography», vol. 71, n. 1, pp. 3-17, doi: 10.2307/490503.
- Haussermann H. e Haila A., 2004, *The European City: A Conceptual Framework and Normative Project*, in Kazepov Y., *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Wiley-Blackwell, Oxford, pp. 43-63.
- Hood C., 1991, *A Public Management for All Seasons?*, «Public Administration», vol. 69, n. 1, pp. 3-19.
- Kaika M. e Ruggiero L., 2016, *Land Financialization as a 'lived' Process: The Transformation of Milan's Bicocca by Pirelli*, «European Urban and Regional Studies», vol. 23, n. 1, pp. 3-22.
- Le Galès P., *European Cities*, Oxford University Press, Usa.
- Memo F., 2007, *Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana. Alcune evidenze a partire dal caso di Milano*, «Sociologia urbana e rurale», n. 84, 103-122.
- Ministero per i beni culturali e ambientali, 1989, *Esercito e città dall'unità agli anni trenta: Atti Del Convegno Di Studi, Perugia - Spoleto, 11-14 Maggio 1988*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma.
- Pinson G., 2009, *Gouverner La Ville Par Projet: Urbanisme et Gouvernance Des Villes Européennes*, Les Presses de Sciences Po, Parigi.
- Ponzini D., 2008, *La Valorizzazione Degli Immobili Statali Come Opportunità Di Sviluppo Territoriale*, «Urbanistica», n. 136, p. 87.
- Ponzini D. e Vani M., 2012, *Immobili militari e trasformazioni urbane*, «Territorio», n. 62, pp. 13-18.
- Ponzini D. e Vani M., 2014, *Planning for Military Real Estate Conversion: Collaborative Practices and Urban Redevelopment Projects in Two Italian Cities*, «Urban Research & Practice», vol. 7, n. 1, pp. 56-73,
- Progetto Epas, 2015, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Sassen S., 2015, *Who Owns Our Cities – and Why This Urban Takeover Should Concern Us All*, «The Guardian», 24 novembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>.
- Streeck W. e Thelen K., 2005, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in Streeck W. e Thelen K., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-39.

Vaciago G., 2007, *Gli Immobili Pubblici...ovvero, Purché Restino Immobili*, «Mercato Concorrenza Regole», n. 1, pp. 93-108.