

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

Francesca Artoli

RPS

* Il testo è la sintesi dell'articolo pubblicato nella sezione Tema del n. 1 2016 di Rps e scaricabile dagli abbonati nella versione integrale al link: <http://www.ediesseonline.it/riviste/rps/le-citta-nella-crisi/le-aree-militari-nelle-citta-italiane-patrimoni>

Le aree militari nelle città italiane sono ormai da alcuni anni al centro di dibattiti e politiche contrastanti. 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 di tali aree e della loro trasformazione: le riforme delle politiche di difesa, l'emergere delle politiche di riforma della gestione e della vendita del patrimonio immobiliare pubblico, e la diffusione delle politiche di rigenerazione urbana nelle città italiane. A lungo caratterizzate dalla stabilità degli usi, le aree militari sono dunque divenute un nuovo oggetto di intervento di diverse policy, ciascuna caratterizzata da una specifica visione dominante del patrimonio militare e sostenuta da attori diversi all'interno dell'amministrazione centrale (Difesa, Tesoro, Agenzia del Demanio) e delle città.

Per la ricerca urbana, lo studio delle aree militari permette di riflettere sui nodi della trasformazione della *città pubblica*. Come mostrato dalle ricerche di sociologia e di economia politica urbana, infatti, una delle caratteristiche delle città europee è l'importanza della proprietà immobiliare pubblica, che ha permesso storicamente la produzione di servizi e di welfare nelle città europee e ha costituito uno dei fattori di stabilizzazione dei loro mercati immobiliari. Lo sviluppo di un filone di ricerca sulle dinamiche di trasformazione della proprietà pubblica, appare dunque fondamentale in un contesto di riforme di austerità, contrazione del pubblico e crisi economica. Tale ricerca intreccia due ordini di domande. Da un lato, si tratta di studiare la mutazione dei

modi di gestire il patrimonio immobiliare pubblico in quanto parte di quelle riforme dello Stato e della pubblica amministrazione legate al *new public management*, alle privatizzazioni e ai tagli nel settore pubblico. Dall'altro, si tratta di mettere in evidenza le conseguenze di tali riforme sulle politiche urbane e sulle strutture socio-spaziali delle città, appoggiandosi sulla letteratura sul governo locale e l'economia politica urbana. Intersecando riforme dello Stato e economia politica delle città, l'articolo analizza nel dettaglio quattro ordini di tensioni che strutturano le politiche di trasformazione delle aree militari nelle città italiane e che permettono dunque di rendere conto delle negoziazioni, dei disaccordi e dei frequenti fallimenti di tali politiche.

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. Da un lato, infatti, le prime iniziative legislative per la vendita sistematica del patrimonio immobiliare pubblico sono caratterizzate da una rappresentazione dominante del patrimonio immobiliare pubblico come un insieme di attivi di bilancio da cui generare entrate. Poiché presta una scarsa attenzione alla localizzazione e alle caratteristiche dei beni, la concezione del problema in termini di bilancio e di deficit pubblico è stata contraddistinta da una tendenza a iscrivere nelle leggi finanziarie delle entrate attese fondamentalmente irrealistiche. Dal lato opposto si trovano le politiche che a partire dalla seconda metà degli anni duemila hanno progressivamente integrato logiche urbanistiche e di sviluppo locale. Facendo ricorso a strumenti di tipo concessorio o di piano, esse si basano sull'idea che le aree militari siano beni idiosincratici, localizzati e complessi, la cui trasformazione non può che iscriversi nell'ambito di un ragionamento territoriale. Se l'ultimo decennio è stato caratterizzato da un processo di territorializzazione delle politiche, l'evoluzione è parziale, poiché coesistono logiche e strumenti che rinviano a concezioni opposte del problema.

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 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. Tuttavia, a fronte della retorica decisionista che caratterizza il dibattito nazionale sulle politiche di dismissione, il mantenimento dello

status quo è di fatto la politica più frequente. Infatti, il rapido susseguirsi di riforme e la loro sovrapposizione producono due effetti fondamentali: 1) generano incertezza per gli attori politico-amministrativi, che sono reticenti a intraprendere progetti di riconversione in un contesto in cui le regole del gioco sono incostanti e mutano ben più rapidamente dei tempi progettuali; 2) generano 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.

Il terzo tipo di tensioni che attraversano le politiche sulle aree militari verte sugli obiettivi della trasformazione di aree di proprietà pubblica, in un *continuum* che va da obiettivi di trasformazione in cui la definizione dei contenuti progettuali è determinata dalla rendita fondiaria 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. Finalità opposte partono invece dai valori d'uso e, invertendo la logica della valorizzazione fondiaria, guardano alla proprietà immobiliare pubblica come a una risorsa che permette lo sviluppo di servizi pubblici e beni collettivi. In quanto responsabili della pianificazione, i governi urbani si trovano dunque in una posizione di negoziazione sia «verticale» con lo Stato che «orizzontale» con gli interessi organizzati locali, trovandosi spesso nell'impossibilità di definire degli obiettivi consensuali sulla distribuzione della rendita fondiaria.

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. Se il quadro normativo attuale si basa sul presupposto che il riuso delle aree sarà sostenuto da attori e investimenti privati, tale presupposto si scontra spesso con l'assenza di una disponibilità di investimenti privati e con le opposizioni politiche sul riuso privato di aree pubbliche. A fronte dei frequenti fallimenti del mercato, tuttavia, il riuso pubblico delle aree militari è praticato oggi in modalità relativamente ristrette (per esempio attraverso la riallocazione di uffici pubblici nelle aree militari). L'attivazione di risorse esterne all'amministrazione pubblica

RPS

attraverso forme di gestione collaborativa delle aree, sebbene oggi oggetto di sperimentazioni importanti a livello locale, entra invece 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.

La questione del riuso aree militari nell'era dell'austerità e della crisi solleva una serie di questioni sulle finalità del settore pubblico in quanto grande proprietario fondiario e sulla capacità dei governi urbani italiani di orientare le mutazioni dello spazio urbano. Discusse nelle considerazioni conclusive, tali questioni rinviano al problema della costruzione sia di obiettivi politici condivisi che di un'azione collettiva intorno a un ri(uso) della città pubblica che non passi necessariamente per la leva della rendita fondiaria.