

# TECHNE

Journal of Technology for Architecture and Environment

03 | 2012

# VALORIZZARE IL PATRIMONIO EDILIZIO PUBBLICO

increasing the value of  
public building assets



SIT<sub>dA</sub>

Il sistema delle caserme e delle aree militari nelle strategie di sviluppo della città. Il caso di Novara

*Mattero Gambaro, Andrea Tartaglia*

Lo sviluppo urbano della città di Novara è stato caratterizzato, come per altre città medie italiane, dalla presenza dei complessi architettonici destinati ad attività e funzioni militari. Le azioni avviate sino ad oggi dall'Amministrazione comunale sono state orientate in una duplice direzione: promuovere, da un lato, procedure e strumenti attuativi di variante al PRG al fine di rendere le aree "operative", (programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e PPE "Polo di Innovazione"), e stipulare, dall'altro, appositi protocolli con l'Agenzia del Demanio (programma "Valore Paese") al fine di stabilire criteri e regole per la valorizzazione degli immobili interessati.

L'analisi del caso novarese consente di sviluppare alcune riflessioni, di metodo, sul tema della valorizzazione degli immobili demaniali, adattabili anche ad altri contesti italiani, ponendo una particolare attenzione al concetto di capitale fisso sociale e proponendo una ragionevole ipotesi di valorizzazione.

### *Stato dell'arte*

Lo sviluppo urbano della città di Novara è stato caratterizzato, come per altre città medie italiane, dalla presenza dei complessi architettonici destinati ad attività e funzioni militari. Ubicati in aree centrali o nelle immediate vicinanze del centro storico hanno costituito un'anomalia nei processi di pianificazione, sia per l'importante consistenza volumetrica che per i vincoli connessi alla stessa funzione, che hanno portato, nell'incertezza e nella mancanza di strategie nonché nell'assenza di interlocutori certi, alla conferma delle funzioni militari anche quando erano nei fatti già dimesse o in via di dismissione. Tale situazione ha indubbiamente costituito un limite allo sviluppo e alla trasformazione di importanti ambiti urbani, ancora oggi caratterizzati dalla presenza di "isole" inaccessibili e sconosciute, che nella generalità dei casi costituiscono delle vere e proprie cesure nel tessuto e impediscono la ri-costruzione e ri-connesione tra gli isolati. Il problema della riconversione e del riuso è stato ciclicamente portato all'attenzione della cittadinanza e usato ad arte dagli amministratori per costruire scenari di trasformazione e rinnovamento urbano mai realizzati, oggetto, spesso, di esercitazioni progettuali unicamente orientate al manufatto edilizio e alla qualità del progetto architettonico; con la presunzione che



l'opera di architettura potesse, da sola, costituire il presupposto per la riqualificazione urbana di un intero isolato/quartiere, in grado di attrarre investitori e innescare processi di valorizzazione socio-economica. Naturalmente non ci sono stati esiti, e i numerosi studi scontano la parzialità dell'approccio tecnico e culturale.

Il caso novarese, pur non essendo così macroscopicamente rilevante in termini volumetrici rispetto ad altri, ad esempio come a Piacenza, rappresenta però un'interessante sperimentazione per alcuni processi di trasformazione realizzati, ed altri in fase di attuazione e programmazione.

Il sistema delle caserme e delle aree militari è concentrato in quattro zone della città:

1 - La ex Caserma Perrone, nel centro storico, dismessa dalle funzioni militari già nel luglio 1945 e utilizzata prima come campo di transito per militari ed ex prigionieri di guerra e poi per anni come luogo di accoglienza per i profughi dalmati, è oggi sede della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro di Novara. Nell'anno 2006 l'Ateneo ha promosso un concorso internazionale di progettazione al fine di trasformarla in campus universitario, con residenze per studenti, docenti e servizi connessi. L'intervento è in fase di realizzazione<sup>1</sup>.

2 - L'immobile denominato ex Piazza d'armi ed ex Polveriera, ubicato al limite dell'edificato urbano a sud della città, è costituito da diciotto edifici adibiti a magazzini militari e da un'ampia area aperta libera. Il complesso è inserito nel programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e sarà oggetto di trasformazione al fine della costruzione del nuovo ospedale di Novara e della sede della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro. Nell'anno 2009 l'Azienda Ospedaliero Universitaria Maggiore della Carità di Novara ha promosso un concorso internazionale per l'affidamento dell'incarico di progettazione preliminare e definitiva del nuovo complesso. Allo stato attuale è in fase di redazione il progetto definitivo;<sup>2</sup> l'immobile è passato, previa transazione onerosa, dall'Agenzia del Demanio nella disponibilità della Regione Piemonte (soggetto attuatore dell'intervento).

3 - I complessi costituiti dalla Caserma Passalacqua, dalla Caserma Gherzi e dalla Caserma Cavalli, ubicati al limite sud del centro storico, occupano ognuna un intero isolato, costituendo una barriera tra gli edifici del sistema scolastico superiore e l'ampia area residenziale più a sud. La Caserma Cavalli è ancora nella disponibilità del Ministero della Difesa ed è parzialmente utilizzata dal corpo medico; mentre la Passalacqua e la Gherzi sono dismesse e inutilizzate da molti anni, ed oggi nella disponibilità dell'Agenzia del Demanio. Sono inoltre ricomprese nel programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e parzialmente gravate da vincolo storico-artistico.

4 - Il complesso dell'ex V Deposito Centrale, ubicato nel quartiere di Sant'Agabio, in una zona di cerniera tra il Canale Quintino Sella e il polo industriale della chimica, è costituito da nove edifici con funzione di deposito, che versano in stato di obsolescenza e inutilizzo da molti anni. E' nella disponibilità dell'Agenzia del Demanio. Gli immobili costituiscono un ambito di intervento nel Piano Particolareggiato Esecutivo PPE di iniziativa pubblica denominato "Polo di Innovazione",

adottato dal Consiglio Comunale nel 2010<sup>3</sup>.

Le azioni avviate dall'Amministrazione sono state quindi orientate in una duplice direzione: promuovere procedure e strumenti attuativi di variante al PRG al fine di rendere le aree "operative", da un lato (programma "Città della Salute e della Scienza di Novara" e PPE "Polo di Innovazione"), e stipulare appositi protocolli con l'Agenzia del Demanio (programma "Valore Paese") al fine di stabilire criteri e regole per la valorizzazione degli immobili interessati, dall'altro. Ad esclusione dell'ex caserma Perrone, sede dell'Università dal 2001, e quindi già oggetto di un progetto di riconversione e di riutilizzo, per tutti gli altri immobili è stato avviato un processo di valorizzazione con le logiche sopra esposte.

In particolare il protocollo d'intesa "Città della Salute e della Scienza", sottoscritto nel gennaio 2008 dai principali attori istituzionali del territorio<sup>4</sup>, prevede una serie di azioni coordinate al fine realizzare il nuovo polo ospedaliero universitario di valenza regionale e i servizi ad esso connesso, che si integrano con il programma di riorganizzazione del Centro integrato servizi sanitari territoriali dell'ASL. Oltre all'area del nuovo ospedale (ex Piazza d'armi ed ex Polveriera e aree agricole all'interno del Parco della Battaglia) la strategia complessiva prevede di coinvolgere in un unico programma di interventi anche l'area della sede storica dell'ospedale, dell'ospedale San Giuliano nonché quelle vicine dei grandi contenitori militari (Caserme Passalacqua e Gherzi), con interventi complementari su aree di proprietà comunale dismesse o parzialmente utilizzate (ex Macello, Marcato all'ingrosso, Centro Sociale, Area Assa).

Nello stesso anno il Comune di Novara ha firmato un Protocollo d'Intesa con l'Agenzia del Demanio, nell'ambito del programma "Valore Paese"<sup>5</sup>, che riguarda la valorizzazione di quattro ex immobili del Ministero della Difesa, passati all'Agenzia del Demanio con la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", legge finanziaria 2007 (ex Piazza d'armi ed ex Polveriera, Caserma Passalacqua, Caserma Gherzi ed ex V Deposito Centrale). Il progetto "Valore Paese" introduce modalità di "concessione di valorizzazione" con affitti di lungo periodo, anche di 50 anni, ad Enti locali e soggetti privati con l'obiettivo di avviare processi di rinnovamento e ristrutturazione del bene con funzioni culturali, sociali o commerciali, coerenti con le strategie territoriali delle comunità. Nell'ambito dello stesso programma sono stati introdotti anche i Programmi Unitari di Valorizzazione PUV, strumenti di *governance* interistituzionale mirati alla valorizzazione degli ex immobili della Difesa. La loro attuazione è stata disomogenea nei diversi ambiti territoriali, senza la definizione di vere strategie di intervento, declassando lo strumento a elenco di beni assegnabili in concessione. Privilegiando, ancora una volta, obiettivi meramente finanziari.

L'analisi del caso novarese consente di sviluppare alcune riflessioni, di metodo, sul tema della valorizzazione degli immobili demaniali, adattabili anche ad altri contesti italiani.

Innanzitutto emerge che il fine dei programmi è meramente di valorizzazione economica, realizzabile attraverso l'alienazione dei beni, con la classica logica della rendita di posizione. Tale

scelta astrattamente potrebbe anche sembrare ragionevole, tenuto conto che la maggior parte degli immobili è ubicata in zone strategiche della città, se non fosse messa in crisi da due fattori: la dimensione e le caratteristiche del patrimonio, e la domanda del mercato immobiliare.

### **Aspetti rilevanti del processo di dismissione e valorizzazione**

Gli immobili coinvolti nel processo di valorizzazione versano in uno stato di degrado e di obsolescenza funzionale e fisica

piuttosto avanzato, tale da rendere antieconomico il recupero, fatti salvi i casi degli edifici sottoposti a vincolo, che saranno oggetto di interventi di ristrutturazione e recupero. In tutti gli altri casi è indispensabile la demolizione completa e la bonifica eventuale dell'area, anche perché la tipologia (caserma o deposito, quindi schemi distributivi piuttosto rigidi) rende difficilmente percorribile l'ipotesi di ristrutturazione e riuso. A queste considerazioni si aggiunge il modesto livello qualitativo dei singoli edifici e l'impianto planivolumetrico tipicamente militare, che non consente margini di adattamento. Emerge quindi un costo iniziale, per rendere l'area trasformabile, piuttosto elevato, che potrebbe mettere in crisi la sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento, anche in ragione delle caratteristiche del contesto novarese (il tipico capoluogo di provincia italiano), in cui la rendita immobiliare non raggiunge gli elevati valori speculativi dei grandi centri urbani. Il dibattito è stato "falsato" dall'approccio prevalente che considerava gli immobili demaniali come sommatoria di singoli manufatti edilizi da recuperare, eludendo la lettura d'insieme, degli interi complessi, e l'integrazione con il tessuto edilizio della città. Con progetti che hanno privilegiato la scala edilizia e non quella urbana come sarebbe stato corretto. Un ulteriore motivo di fallimento delle iniziative fino ad ora intraprese dipende dalla domanda del mercato immobiliare. Le quantità volumetriche disponibili sono superiori a quelle che potrebbe assorbire il mercato, con l'ulteriore aggravante, nel caso di recupero, della dimensione fisica degli edifici, quasi sempre sopradimensionata rispetto alla domanda e alle funzioni insediabili. Le uniche destinazioni d'uso in grado di sopportare il carico volumetrico sono quelle pubbliche, di interesse della collettività, che necessitano però di un consistente supporto economico derivante da investitori privati, oppure forme di finanziamento misto con concessioni pluriennali. Tutte modalità contrattuali complesse che si aggiungono ad una *governance* interistituzionale altrettanto complessa e che le Amministrazioni pubbliche non sono in grado di gestire, non avendo al proprio interno quelle competenze e qualificazioni professionali indispensabili.

Una ulteriore critica all'approccio culturale sino ad oggi applicato rimanda all'assunto, mai messo in discussione, della rendita immobiliare. E' sempre dato per scontato che gli immobili dimessi dalle attività militari debbano generare un valore economico, corrispondente alla posizione e alle quantità rigorosamente misurate a partire dall'edificato esistente. Non è difficile intuire che in molti casi le superfici di depositi e magazzini, od anche caserme, generino, se trasformati in superficie utile potenziale, delle quantità elevatissime con aspettative di rendita altrettanto elevate.

Tale logica di trasformazione, meramente conservativa delle quantità, appare oggi avulsa da ragionamenti in merito alla riqualificazione urbana e al ridisegno di ampie porzioni delle città. E' necessario domandarsi se è corretto attribuire un valore economico di mercato a immobili che hanno esaurito la propria funzione negli anni, e che oggi costituiscono un costo per la collettività, oppure considerarli "capitale fisso sociale", presupposto per l'attuazione di strategie di riqualificazione urbana per il conseguimento degli obiettivi e delle esigenze della collettività, stimolando, essendo causa di economie esterne, il coinvolgimento diretto di investitori privati.

Uno dei problemi urgenti, che riemerge oggi, è rappresentato dalla casa e dall'impossibilità per una percentuale piuttosto consistente della popolazione di accedere alle offerte di locazione o acquisto presenti nel libero mercato. Si palesa quindi l'esigenza di abitazioni a prezzi convenzionati, al di fuori delle regole speculative del mercato, realizzabili solo dal sistema cooperativo oppure dagli Enti o Agenzie di costruzione e gestione delle abitazioni pubbliche. In questa logica, è stato assunto l'esempio del contesto novarese, gli immobili demaniali potrebbero essere messi in gioco ed assegnati, tramite gare, ai soggetti attuatori per la costruzione di abitazioni a carattere sociale; riprendendo i criteri della Legge 18 aprile 1962, n. 167 "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare", che ha caratterizzato una intera stagione della pianificazione della residenza sociale in Italia e che è oramai esaurita da diversi anni.

Pertanto si potrebbe prevedere un piano per l'edilizia sociale, con individuazione delle aree, definizione dei criteri di selezione, delle specifiche tecniche, dei costi di costruzione e dei prezzi di locazione e gestione, contando anche sull'indubbio vantaggio determinato dalla presenza di piani attuativi e programmi comunali già adottati e approvati in variante alle previsioni del Piano regolatore vigente. Fatte salve le iniziative già avviate, in particolare il nuovo ospedale e l'università, il contesto consentirebbe la realizzazione di alcuni isolati di significativa valenza qualitativa a destinazione residenziale sociale con relativi servizi e spazi pubblici, operando nell'ottica di liberazione di suolo e riduzione volumetrica, con razionalizzazione dell'impianto e addensamenti mirati a favore di spazi aperti per la collettività; attuando l'indispensabile ricucitura tra ambiti storicamente isolati all'interno del tessuto urbano.

Un Piano non solo per gli operatori pubblici ma anche rivolto, in questo particolare momento storico caratterizzato dalla contrazione della spesa degli Enti, all'Edilizia privata sociale. Quindi un nuovo mercato orientato a quei soggetti che si pongono l'obiettivo di un equo guadagno, operando con le logiche delle politiche abitative pubbliche di natura sociale, privilegiando la locazione permanente, con canoni convenzionati o sociali, e la vendita a cifre moderate. Significative sono anche le forme di finanziamento e le reti di collaborazione che hanno visto il coinvolgimento delle fondazioni bancarie attive nel settore dell'Edilizia privata sociale, della Cassa Depositi e Prestiti nonché dei fondi immobiliari costituiti ad hoc per l'housing sociale. Strumenti finanziari immobiliari innovativi che prevedono la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

## NOTE

<sup>1</sup> Il concorso internazionale di progettazione è stato vinto dal raggruppamento costituito da Lamberto Rossi (capogruppo), ODB Architects-Ottavio di Blasi e partners, Manens Intertecnica Roberto Cagnoni, Alberto Tricarico, Fabiano Trevisan.

<sup>2</sup> Il concorso è stato aggiudicato al raggruppamento temporaneo costituito da Studio Altieri SpA (capogruppo), Camerana e partners, RPA Srl, TIFS, Studio AD, Studio arch. Giulio Altieri, con le consulenze di Andrea Cambieri e di Envi Park; secondo classificato il raggruppamento temporaneo di Nickl & Partner Architekten AG; terzo classificato il raggruppamento temporaneo costituito da Ishimoto Architectural & Engineering Firm (capogruppo), Fabrizio Schiaffonati, Elena Mussinelli, Matteo Gambaro, Andrea Tartaglia, Arturo Majocchi, con le consulenze di Mario Virano, Gaetano M. Fara e Stefano Capolongo.

<sup>3</sup> Piano Particolareggiato Esecutivo PPE di iniziativa pubblica "Polo di Innovazione", adottato dal Consiglio Comunale il 1 giugno 2010, Servizio Pianificazione e Programmazione Urbanistica arch. Paola Vallaro, consulenti arch. Matteo Gambaro, arch. Antonio Mazzeri, dott. geol. Marco Carmine Studio Idrogeo, dott. Alberto Ventura Soc. Eco Vema S.r.l.

<sup>4</sup> "Protocollo di intesa finalizzato alla definizione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del D. lgs. n. 267/2000 per la realizzazione della Città' della Salute e della Scienza, costituita dal nuovo ospedale di Novara e dalla sede della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro nonché per la definizione delle nuove destinazioni d'uso del complesso ospedaliero esistente e della sede denominata San Giuliano e delle ulteriori rilocalizzazioni di attività pubbliche e di interesse pubblico nel Comune di Novara", sottoscritto, il 31 gennaio 2008, da Regione Piemonte, Provincia di Novara, Comune di Novara, Azienda Ospedaliera Universitaria "Maggiore della Carità" di Novara e Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" di Novara.

<sup>5</sup> Il Protocollo d'Intesa è stato sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia del Demanio e il Comune di Novara, il 5 febbraio 2008. A seguito del Protocollo è stato costituito un Tavolo tecnico operativo costituito da rappresentanti del Comune e dell'Agenzia del Demanio con l'obiettivo di promuovere e attuare il Programma Unitario di valorizzazione PUV, cui spetta il compito di predisporre lo studio di fattibilità urbanistica, giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria.

## REFERENCES

Gambaro, M. (2010) Ed., *Strumenti e strategie per lo sviluppo della città. Novara e il suo territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Gambaro, M. e Tartaglia, A. (2009), "The strategic plan for the wide area of Novara and the New city Hospital System", in Del Nord R. Ed., *The culture for the future of healthcare architecture*, Alinea Editrice, Firenze, pp. 233-235.

Gambaro, M. (2009), "Tecnologia e rigenerazione. Un'occasione per l'attuazione delle strategie di area vasta novarese", in Faroldi E. Ed., *Teoria e Progetto. Declinazioni e confronti tecnologici*, Umberto Allemandi & C., Torino, pp. 167-181.

Mussinelli, E., Tartaglia, A. e Gambaro, M. Ed. (2008), *Tecnologia e Progetto Urbano. L'esperienza delle STU*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Schiaffonati F., Majocchi A., Marescotti L., Mussinelli E., Gambaro M., Mussone L., Riva R., Boncinelli G., Pellecchia D. e Tartaglia A. (2008), *Il Piano Strategico di Novara*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.