



Comune di Palau

Provincia di Sassari – Zona Omogenea Olbia – Tempio

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

N. 157 DEL 10/12/2024

Oggetto: RICOGNIZIONE, ELENCAZIONE ED IDENTIFICAZIONE CARTOGRAFICA DEI BENI PUBBLICI RICADENTI NEL TERRITORIO COMUNALE DI PALAU - APPROVAZIONE ELABORATI

L'anno **2024** addì **10** del mese di **dicembre** alle ore **17:15** nella Casa Comunale si è riunita la Giunta Comunale presieduta da **Francesco Giuseppe Manna** nella sua qualità di **Sindaco**.

All'esame dell'argomento in oggetto risultano presenti / assenti:

FRANCESCO GIUSEPPE MANNA	Presente
FABRIZIO ASOLE	Presente
FABRIZIO AISONI	Assente
PAOLA ESPOSITO	Presente
GIULIA PARISI	Presente

Assiste alla seduta il Segretario Generale, Maurizio Guadagno.

Constatata la legalità dell'adunanza per il numero degli intervenuti il Presidente dichiara aperta la seduta.



LA GIUNTA

vista la proposta di deliberazione n° 3077 del 10/12/2024 avente ad oggetto: "RICOGNIZIONE, ELENCAZIONE ED IDENTIFICAZIONE CARTOGRAFICA DEI BENI PUBBLICI RICADENTI NEL TERRITORIO COMUNALE DI PALAU - APPROVAZIONE ELABORATI", allegata al presente atto come parte integrante e sostanziale;

considerato che sulla stessa sono stati acquisiti i preventivi pareri di cui all'art.49, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000;

con voti unanimi;

DELIBERA

per le motivazioni nella stessa esplicitate,

- di approvare la proposta di deliberazione n° 3077 del 10/12/2024 avente ad oggetto: "RICOGNIZIONE, ELENCAZIONE ED IDENTIFICAZIONE CARTOGRAFICA DEI BENI PUBBLICI RICADENTI NEL TERRITORIO COMUNALE DI PALAU - APPROVAZIONE ELABORATI", allegata al presente atto come parte integrante e sostanziale;

- di dare mandato al Responsabile del Settore per i successivi atti di gestione;

- di dichiarare, con separata e successiva votazione ad esito favorevole, uguale alla precedente, la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.Lgs. n° 267/2000, con la seguente motivazione: atto propedeutico ai successivi adempimenti.



PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DI GIUNTA

Proposta n. 3077 del 10/12/2024

Assessore competente:	Francesco Giuseppe Manna
Settore competente:	Settore Ambiente e Demanio
Ufficio Proponente:	Settore Ambiente e Demanio
Responsabile:	BARBARA PERENTIN
Responsabile del Procedimento	Barbara Perentin

OGGETTO: RICOGNIZIONE, ELENCAZIONE ED IDENTIFICAZIONE CARTOGRAFICA DEI BENI PUBBLICI RICADENTI NEL TERRITORIO COMUNALE DI PALAU - APPROVAZIONE ELABORATI.

Premesso che:

La gestione dei beni comunali è una delle competenze più difficoltose per gli amministratori ed i funzionari comunali soprattutto per i numerosi aspetti che vengono regolamentati da diverse disposizioni normative che non sempre hanno un'univoca interpretazione giurisprudenziale.

Il presupposto principale per ogni Comune, rivolto soprattutto alle zone che versano in condizioni di degrado, è il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio immobiliare stesso tramite processi di rigenerazione territoriale, termine con il quale si designa una pianificazione urbana (di riqualificazione ambientale e/o di riuso di strutture che hanno perso la loro funzione originaria), unita alle politiche pubbliche orientate al recupero integrato non solo urbano, ma anche sociale ed economico.

Oggi la pianificazione urbanistica è indirizzata sì alla conservazione del patrimonio urbano ma soprattutto, in un'ottica di recupero, alla sua trasformazione tramite un'idea di progetto che nel rispetto dell'identità collettiva locale lo rivitalizzi.

Lo "spazio pianificato", rappresentazione del territorio degli urbanisti, deve dialogare con lo spazio vissuto, ovvero con l'immaginario identitario.

Affrontare il tema del riuso e della riqualificazione vuol dire considerare diversi aspetti, come le politiche locali, gli interessi economici, le risorse materiali e immateriali disponibili, i bisogni della comunità, nonché la costruzione di un piano significativo.



Il riuso nasce quindi dalla necessità di assegnare nuova destinazione e significato a parti di aree abbandonate, strutture extraurbane, che per varie ragioni hanno perso la loro originaria funzione. Nelle azioni di riqualificazione e riuso vi sono in gioco diversi attori e svariati aspetti da gestire, come trovare le coperture finanziarie per l'eventuale bonifica e la ristrutturazione, azionare programmi che coinvolgano i privati, attuare piani urbani che tengano conto delle caratteristiche insediative e morfologiche del territorio.

Dagli anni '90 la Comunità Europea, e dopo l'Unione Europea, hanno avuto un ruolo promotore nel favorire politiche di riqualificazione urbana inserite in programmi più ampi che riguardavano le questioni relative allo sviluppo degli Stati membri.

Quell'integrazione caldeggiata dai programmi complessi deriva da programmi comunitari dove la tutela ambientale, la crescita dell'occupazione, la rigenerazione urbana (territoriale, economica, sociale), sono istanze interconnesse allo scopo di perseguire un miglioramento della qualità della vita. La programmazione degli interventi è caratterizzata dunque da politiche integrate, ovvero orientate ad azioni diverse di sostegno. All'interno del vasto panorama delle aree dismesse, assumono un ruolo significativo nella scena urbana degli ultimi decenni queste ultime tipologie di aree "speciali". Con questo termine si intendono quei siti (aree militari, infrastrutturali, portuali, doganali etc.) che non sono entrati nei processi evolutivi dei territori rimanendo isole, scollegate dal contesto del vissuto.

Nell'ottica di recupero e riqualificazione, proprio le aree militari, per un verso sono affini alle altre tipologie dismesse (nel gestire il degrado ambientale o problemi fisici dell'edificio), per un altro, invece, si distinguono in quanto soggette ad altri tipi di problemi legati alla difficoltà stessa di studiare ed inquadrare il fenomeno (per anni tali aree sono state vincolate dalla segretezza militare). Dopo la fase degli anni '80 e '90 improntata sulla dismissione delle grandi aree industriali urbane, negli ultimi anni si apre una nuova stagione di processi di dismissione causata dall'alienazione e dall'immissione sul mercato di beni immobili pubblici soprattutto di patrimonio immobiliare del Ministero della Difesa.

Dalla Seconda guerra mondiale i continui mutamenti degli scenari politici, le nuove tecnologie dei sistemi d'arma, la cessazione dell'obbligatorietà della leva militare, hanno generato una nuova categoria di siti "abbandonati", caratterizzati da fili spinati e muri che li hanno resi per anni inaccessibili.

Solo recentemente è stata affrontata la questione della loro cessione, valorizzazione e possibile riutilizzazione, dopo anni durante i quali queste aree sono rimaste estranee al processo di



mutamento, “congelate” proprio in virtù della loro particolare destinazione. Le difficoltà legate alla riqualificazione di un ex sito militare sono dunque la scarsa integrazione nel territorio (in generale, non nel nostro caso), il suo stato di “abbandono”, la gestione statale caratterizzata da procedure burocratiche lente. Il recupero di queste aree per alcuni elementi è assimilabile al riuso delle aree dismesse industriali, per ciò che attiene alla bonifica del sito per esempio, tuttavia la mancanza di un soggetto economico, quale l'azienda che si rilocalizza, pone problemi di gestione più complessi.

Per reintrodurli nel panorama urbano, sociale, economico è necessaria la prefigurazione di scenari di riuso che attraggano anche investitori privati, con una presenza costante di Stato e amministrazioni locali che coordinano il processo.

Fino agli anni più recenti il tema della dismissione e del riuso delle aree militari non è entrato a pieno titolo nel dibattito politico, sia a livello nazionale che locale. Il Demanio militare ha dismesso le strutture secondo procedure lente, inoltre la questione aree speciali militari era relegata essenzialmente alla riqualificazione architettonica (neanche urbanistica, di strategia territoriale). Il quadro normativo riguardante la dismissione e la valorizzazione del patrimonio pubblico (militare e non) risulta eterogeneo, molti provvedimenti si sono succeduti e sovrapposti negli ultimi anni restituendo un quadro frammentario. Diversi soggetti istituzionali statali e locali sono coinvolti nella gestione degli immobili pubblici: tra i Ministeri quello dell'Economia, delle Finanze (direttamente o tramite l'Agenzia del Demanio), della Difesa e quello dei Beni Culturali, e tra gli enti locali le Regioni, le Province e i Comuni.

Nel 1999 all'interno della riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) viene istituita l'Agenzia del Demanio (oltre al Demanio, agenzie delle Dogane, delle Entrate, del Territorio), ovvero un ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica, ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, che ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare dello Stato. Il Demanio si occupa dei beni che soddisfano i bisogni collettivi, e in base ai settori si divide in Demanio marittimo, militare, idrico, aeronautico, stradale e storico-artistico.

L'Agenzia del demanio assicura:

- la razionalizzazione e il contenimento della spesa, promuovendo la migliore gestione degli immobili assegnati alle Amministrazioni statali e la riduzione dei costi complessivi legati al loro uso da parte delle stesse;
- il mantenimento e lo sviluppo del valore economico del patrimonio dello Stato gestito, attraverso l'analisi del mercato di riferimento e la segmentazione del portafoglio, al fine di un suo razionale utilizzo per le diverse operazioni immobiliari;



- la promozione e il supporto tecnico per la valorizzazione del patrimonio in sintonia con quello degli enti territoriali e degli altri enti pubblici.

I processi di gestione del patrimonio immobiliare disponibile degli enti locali presentano una rilevanza strategica per la finanza locale, permettendo di conseguire, anche a breve termine, diversi vantaggi quali: a) aumento delle risorse disponibili per finanziare politiche di investimento (senza il ricorso all'indebitamento); b) utilizzo del proprio patrimonio per l'attivazione di interventi di trasformazione urbana o per la realizzazione di nuove opere; c) incremento dell'entrata corrente; d) riduzione complessiva della spesa; e) migliore qualità dei servizi erogati (come conseguenza della razionalizzazione del patrimonio immobiliare e del miglioramento dello stato di conservazione degli immobili di proprietà);

In primo luogo, va pertanto ricordato come, ai sensi dell'art.119 comma 7 della costituzione "i comuni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello stato".

Richiamata la giurisprudenza in materia di beni demaniali che stabilisce e determina quanto di seguito riportato:

Nel patrimonio di ogni singolo ente ci sono:

- 1) **Beni demaniali** (ex artt. 822 ss. c.c.), destinati naturalmente al soddisfacimento di una funzione avente imprescindibile rilevanza pubblica (che ne giustifica ed al tempo stesso connota la relativa disciplina);
- 2) **Beni patrimoniali indisponibili** (di cui all'art. 826, commi 2 e 3 c.c.), anch'essi destinati ad un pubblico servizio e dunque anch'essi soggetti a disciplina pubblicistica;
- 3) **Beni patrimoniali disponibili**, ossia tutti quei beni non rientranti nelle precedenti categorie che sono *beni di proprietà di un ente pubblico* (e non beni pubblici in quanto tali), ed hanno carattere redditizio per l'ente ovvero possono essere utilizzati *iure privatorum*, fermo restando, anche relativamente a tali beni, il principio del rispetto dell'interesse pubblico,

I beni demaniali presentano due caratteristiche fondamentali:

1. sono sempre beni immobili o universalità di beni mobili;
2. devono appartenere ad enti pubblici territoriali e cioè allo Stato, alle Regioni, alle Province, o ai Comuni.

La principale distinzione in questo ambito è quella tra demanio necessario e demanio accidentale.



I beni del *demanio necessario* sono di esclusiva proprietà dello Stato per cui demanialità e appartenenza allo Stato sono due caratteristiche inscindibilmente connesse (salvo l'attribuzione, limitatamente a determinati beni già di spettanza statale, operata a favore delle Regioni).

Vi rientrano:

1. il *demanio marittimo* e cioè (art. 822 cod. civ. e artt. 28 ss., c.nav.): il lido del mare, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salata o salmastra, i canali utilizzabili per uso pubblico marittimo, le pertinenze del demanio marittimo;
2. il *demanio idrico* e cioè fiumi, laghi, torrenti, ghiacciai, acque definite pubbliche ecc.;
3. il *demanio militare*: consiste in opere permanenti destinate alla difesa nazionale, e cioè le fortezze, le piazzeforti, le installazioni missilistiche, le linee fortificate e trincerate, i porti e gli aeroporti militari, le ferrovie e funivie militari, i ricoveri antiaerei.

A differenza del demanio necessario, il demanio accidentale comprende beni che possono anche non essere di proprietà di enti pubblici territoriali. Qualora però lo siano, rientrano nel demanio, e non nei beni patrimoniali indisponibili.

I beni del demanio accidentale sono: il demanio stradale, il demanio ferroviario, il demanio aeronautico, gli acquedotti di proprietà degli enti pubblici territoriali, i beni di interesse storico, artistico ed archeologico (cd. demanio culturale).

I beni che fanno parte del demanio pubblico in generale:

1. sono inalienabili: ogni atto di trasferimento del bene demaniale (compravendita, donazione ecc.) è nullo (art. 823 cod. civ.);
2. non sono acquistabili per usucapione, in quanto non possono formare oggetto di diritti di terzi, se non nei modi e limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (artt. 823 e 1145 cod. civ.);
3. il diritto di proprietà pubblica su di essi, da parte dell'ente è naturalmente imprescrittibile;
4. sono in espropriabili, sia a titolo di esecuzione forzata che per pubblica utilità. Tale limite è stato recepito dall'art. 4 T.U. in materia di espropriazione (D.P.R. 327/2001), il cui primo comma dispone che i beni appartenenti al demanio pubblico non possano essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione.



I beni patrimoniali indisponibili sono beni pubblici al pari dei beni demaniali ma, a differenza di questi, possono essere tanto mobili che immobili, ed inoltre possono appartenere (salvo eccezioni) a qualsiasi ente pubblico, e non soltanto ad enti pubblici territoriali.

I beni patrimoniali indisponibili sono invece: le foreste; le miniere; le acque minerali e termali; le cave e le torbiere; la fauna selvatica; beni di interesse storico, archeologico, artistico; beni militari non rientranti nel demanio militare ecc.; gli edifici destinati a sede degli uffici pubblici; beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica. L'art. 828 c.c. stabilisce che tali beni «non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano».

Richiamati nello specifico:

- l'art. 50 della legge regionale n.8 del 13 marzo 2018 che ha disposto l'istituzione del fascicolo degli immobili pubblici, con l'obiettivo di garantire agli enti proprietari l'esatta conoscenza del proprio patrimonio immobiliare.
- il comma 1 dell'art. 58 del Decreto legge n. 112/2008 convertito con L. 133/08 che dispone che *“per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio”*;
- il comma 6 dell'art. 58 del Decreto-legge n. 112/2008 convertito con L. 133/08 che estende anche agli Enti Territoriali la possibilità di utilizzare lo strumento della Concessione di Valorizzazione, già previsto per i beni immobili dello Stato ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla L. 23.11.2001 n. 410.

Dato atto che:

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



- la deliberazione del Consiglio Comunale di approvazione del Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili; le Regioni disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del Consiglio Comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'art. 25 della L. 47/1985, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione;
- l'elenco, da pubblicare mediante le forme previste per gli Enti Locali, ha effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni e produce gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto;
- contro l'iscrizione del bene nel succitato elenco, è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge;
- la disciplina della valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione, ai sensi dell'art. 3-bis del dl n. 351/2001, prevista per lo Stato si estende anche ai beni immobili inclusi nell'elenco approvato con il presente provvedimento;
- è possibile conferire i beni immobili, anche residenziali, a fondi comuni di investimento immobiliare, ovvero promuoverne la costituzione, in base alle disposizioni contenute nell'art. 4 e seguenti del dl n. 351/2001;
- Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi;

Considerato che il piano delle alienazioni può essere integrato o modificato dal Consiglio Comunale:

- a) in relazione alle mutate esigenze dell'Amministrazione Comunale, rispetto alle sue finalità istituzionali;
- b) al verificarsi di situazioni contingenti di urgenza e necessità.

Preso atto che:

- l'inclusione di un bene non strumentale per l'esercizio delle funzioni istituzionali nel piano non comporta la vendita del bene stesso;
- il Piano, essendo un allegato al bilancio di previsione, riveste pertanto una prevalente funzione ricognitiva e programmatica, senza rappresentare un atto di disposizione conclusiva del Consiglio per la vendita, tanto più che l'alienazione di beni è un atto eventuale e potenziale;
- poiché tale piano viene approvato dal consiglio comunale e nella considerazione che il piano stesso, come sopra evidenziato, costituisce allegato al bilancio di previsione, per alienare i beni compresi nel piano, è necessaria una specifica ed espressa deliberazione consiliare ai sensi dell'articolo 42 comma 2 lettera l) del TUEL.



Secondo il citato decreto, dunque, lo Stato si prefigge l'obiettivo di massimizzare il valore economico del patrimonio pubblico, di razionalizzare l'utilizzo degli spazi delle amministrazioni pubbliche, di promuovere una diminuzione dei consumi energetici, e di contribuire allo sviluppo economico-produttivo, sociale, culturale, del territorio in cui i beni si trovano. Il processo con cui un ente pubblico modifica le modalità di gestione dei beni immobili si può realizzare tramite:

- alienazione o dismissione immobiliare, l'operazione cioè di trasferimento del diritto di proprietà tramite procedura di evidenza pubblica (es. l'asta pubblica), o tramite accordo privato, o tramite forme di intesa tra l'ente pubblico cedente e il soggetto acquirente.
- valorizzazione urbanistica, l'operazione che consiste nel cambiamento della destinazione d'uso degli immobili mediante richiesta da parte del Comune nel cui territorio i beni si trovano con varianti agli strumenti urbanistici, oppure mediante l'Accordo di programma o società di progetto quando gli attori in gioco sono diversi (pubblici-privati).

Le procedure per l'alienazione, valorizzazione, permuta dei beni, sono molto articolate e il trasferimento avviene attraverso protocolli d'intesa o accordi di programma con i Comuni o gli enti territoriali interessati.

Le politiche perseguite sono state naturalmente orientate soprattutto alla vendita degli immobili, solo con il federalismo demaniale lo Stato ha trasferito gratuitamente alcune strutture abbandonate (con i relativi problemi di gestione, bonifica, ristrutturazione), ai Comuni di pertinenza.

Con la legge n. 296 del 27 dicembre 2006 venivano introdotti tra i vari metodi di rilancio per la valorizzazione dei beni statali (e per esigenze di bilancio statale) i P.U.V. (Piani Unitari di Valorizzazione), al fine di attivare significativi processi di sviluppo locale attraverso il recupero e il riuso di beni immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana. In questa normativa negli articoli dedicati alla valorizzazione del patrimonio, veniva indicata un'entrata – una tantum – per lo Stato derivante dall'alienazione di alcuni beni della Difesa in cui non erano applicabili procedure di valorizzazione.

Nell'ambito dei PUV l'Agenzia del Demanio ha un ruolo rilevante poiché può finanziare studi di fattibilità per individuare la migliore valorizzazione dei beni immobili pubblici, previo idoneo cambio di destinazione d'uso mediante concessione d'uso o locazione, ovvero mediante permuta con gli enti territoriali o mediante alienazione sul mercato.

L'ipotesi di base prevedeva che una volta avviata una pratica di progettualità condivisa con i Comuni (inserendo tali beni nei piani regolatori urbanistici), i PUV potessero attrarre iniziative



private in grado di finanziare la riconversione degli immobili, garantendo allo Stato l'entrata derivante dal canone di concessione. Questo strumento di governance basato su una sussidiarietà verticale (tra livelli istituzionali differenti) e orizzontale (tra pubblico-privato), ha assunto forme disomogenee, e sono pochi i progetti conclusi.

Il decreto “Valore Paese” della finanziaria 2007 puntava ad una riutilizzazione affittando gli immobili ad enti pubblici o privati, in questo quadro la proprietà rimaneva allo Stato che attivava concessioni di lungo periodo (50 anni). Nello stesso anno l'Agenzia del Demanio ha condotto il primo censimento del patrimonio immobiliare dello Stato contabilizzando circa 30.000 beni tra edifici e terreni.

Successivamente venne istituito il “Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari” (art. 58, decreto legge 25 giugno 2008, n°112), che avrebbe potuto costituire per gli enti locali un metodo più veloce e semplice di vendita del proprio patrimonio immobiliare, in variante al piano urbanistico, se non che una sentenza successiva del 2009 (n° 340 del 16 dicembre), dichiarava l'illegittimità parziale con decreto n°11227, mettendo in luce l'inadeguatezza e la frammentarietà della legislazione in materia di dismissione.

La legge finanziaria del 2010 riporta al centro delle questioni il Ministero della Difesa, stabilendo per esso la possibilità (in autonomia rispetto all'Agenzia del Demanio), di procedere direttamente alla vendita degli immobili militari, alla valorizzazione o alla permuta con enti territoriali, società a partecipazione pubblica o con soggetti privati.

Con il decreto legislativo 15 marzo 2010 n.66 si istituiva la società “Difesa Servizi S.p.A.” – una società privata a capitale pubblico di cui il Ministero della Difesa è azionista unico – che si occupa delle attività di valorizzazione e di gestione, di stipula di contratti di sponsorizzazione, degli immobili militari. Tutto questo non faceva altro che accrescere la disorganicità della gestione.

Nonostante la creazione di un istituto ad hoc per gestire il patrimonio pubblico statale, il susseguirsi continuo di norme e di diatribe sulle attribuzioni delle competenze tra le amministrazioni coinvolte ha consegnato un quadro legislativo eterogeneo, variabile e frammentario.

Con il decreto legislativo n°85 del 2010 sul federalismo demaniale, si stabiliva il trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato a titolo non oneroso.

Con questa prescrizione sono stati bloccati i Protocolli d'Intesa (anche quelli già sottoscritti) tra Agenzia del Demanio e Comuni per la realizzazione di procedimenti di valorizzazione e



alienazione di beni immobili, in quanto le amministrazioni locali hanno richiesto l'assegnazione secondo le procedure del federalismo demaniale, anziché acquisire gli immobili in questione tramite compra-vendita. Dopo mesi di stallo, si registra dalla metà del 2011 una nuova attività normativa in materia di dismissione del patrimonio pubblico.

Con il d. lgs. 6 luglio 2011 n°98 si è determinata la costituzione di una società di gestione del risparmio, con capitale sociale inizialmente pari a due milioni di euro, avente lo scopo di istituire uno o più fondi d'investimento che, partecipando in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da enti territoriali e altri enti pubblici per la valorizzazione e dismissione del loro patrimonio, apportino nei suddetti fondi la liquidità necessaria per realizzare gli interventi di valorizzazione previsti. Quindi gli enti potranno dismettere gli immobili apportandoli a fondi comuni di investimento immobiliare sulla base di progetti di utilizzo o valorizzazione approvati dal Governo. Alla formulazione di tali proposte di valorizzazione possono contribuire anche i privati, pur se con ruoli e modalità non ancora ben chiarite dall'intervento normativo.

Con la legge 12 novembre 2011, n°183 (Legge di stabilità 2012) il Ministero dell'Economia e delle Finanze trasferisce beni immobili a uso non residenziale, di proprietà dello Stato e degli enti pubblici, a uno o più fondi comuni di investimento immobiliari o una società.

L'individuazione dei beni da trasferire avviene con decreto del MEF, e deve obbligatoriamente comprendere una quota non inferiore al 20 per cento delle carceri inutilizzate e delle caserme dismettibili.

Con questa legge viene utilizzato lo strumento dei fondi immobiliari, gestiti da SGR S.p.A., la società di gestione del risparmio cui è stata affidata la valorizzazione e la dismissione degli immobili pubblici.

A completare gli strumenti di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è l'art. 33-bis del d.lgs. 6 luglio 2011 n. 98, come introdotto dall'art. 27 del d.lgs. 6 dicembre 2011 n. 201, che definisce la generica possibilità per il MEF e per l'Agenzia del Demanio di promuovere strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici, ovvero iniziative idonee per la costituzione (senza nuovi o maggiori oneri) di società, consorzi o fondi immobiliari per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico. Nello stesso articolo si chiarisce che all'Agenzia del Demanio spetta il compito di promuovere iniziative per la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari con la finalità di alienare e valorizzare il patrimonio pubblico dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

Per l'individuazione da parte del Comune degli immobili si dovranno attivare programmi unitari PUV. Questo quadro di strumenti legislativi, orientati ad affrontare la questione unicamente da



un'ottica finanziaria, solleva interrogativi circa la svendita di alcune caserme che hanno un notevole valore storico-architettonico e la cessione a titolo non oneroso tramite le procedure di federalismo demaniale di aree ex militari che gravano sulle casse dello Stato. Sostanzialmente nessuno degli strumenti in esame, PUV o quelli inerenti alla dismissione da parte della Difesa e dell'Agenzia del Demanio, ha raggiunto una piena realizzazione; infatti, i beni presenti negli elenchi dell'agenzia come quelli nei Puv non sono ancora stati riqualificati. Di frequente i beni delle liste demaniali risultano poco "appetibili" alle amministrazioni locali o ai privati per il forte degrado che caratterizza l'area dei beni.

Gli enti locali da parte loro hanno il compito di individuare gli immobili di proprio interesse, e indirizzando una richiesta alle agenzie territoriali del MiBAC e all'Agenzia del Demanio dovrebbero illustrare le linee strategiche di intervento. Il complesso quadro di norme statali e la difficoltà di seguire gli iter procedurali rende difficoltosa la gestione dell'immenso patrimonio pubblico da parte delle amministrazioni territoriali.

La lenta o inattuata procedura di dismissione del patrimonio e il conseguente stato di abbandono in cui versano molte strutture (soprattutto militari), hanno ricadute negative sul territorio, sull'economia e sull'ambiente. La valorizzazione di patrimoni ed aree militari rappresenterebbe in potenza un'occasione di rigenerazione territoriale intesa a più livelli □ sociale, economica, culturale, paesaggistica □; tuttavia la problematica dei siti dismessi è sentita come un "peso" da dover gestire anziché come un'opportunità di sviluppo territoriale strategico. Le cause risiedono nella mancanza di procedimenti burocratici snelli, nella non chiarezza di norme di riferimento, nell'assenza di collaborazioni virtuose tra Stato, Regioni, Comuni.

Nello specifico, tra i fattori che limitano la buona riuscita del processo di recupero si individuano: la mancanza di conoscenza del patrimonio dismesso pubblico e militare, la non conoscenza dello "stato" in cui versano, la presenza di interessi strettamente finanziari, la presenza di piani regolatori vecchi, l'assenza di una rete che coinvolga enti pubblici, investitori privati, associazioni, cittadinanza.

A ciò si aggiungono a livello locale una carenza di strategie di sviluppo territoriale, di prospettive a lungo termine, di documenti programmatici da parte dei Comuni che non incoraggiano l'iniziativa imprenditoriale e il coordinamento tra gli attori del processo.

A livello nazionale le lacune si individuano nel mancato totale censimento dell'esistenza del patrimonio (il primo censimento da parte dell'Agenzia del demanio risale al 2007 e risulta ancora incompleto), e nelle numerose disposizioni legislative.



La declinazione del rapporto arte/cultura-territorio si concretizza all'interno di processi di policy urbana, in cui la rigenerazione del territorio è assunta come strategia di valorizzazione e sviluppo locale.

La gestione del patrimonio culturale e paesaggistico (conservazione e valorizzazione), si integra con la pianificazione territoriale e con azioni volte al recupero creativo di spazi abbandonati e degradati.

Valutato quanto segue:

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, è chiaro come le azioni quali il riuso, la riconversione, la riqualificazione inquadrano il fenomeno “dismissione” all'interno di una visione più ampia di sviluppo strategico urbano.

Già dagli anni '90 è emersa l'esigenza di una pianificazione (affermatasi come un costruire nel costruito e traendo energia dall'assenza), integrata alle politiche pubbliche, orientate ad obiettivi quali lo sviluppo sociale ed economico del territorio.

Con il sorgere di fenomeni quali la globalizzazione, l'informatizzazione della società, l'internalizzazione dei mercati, il patrimonio materiale e immateriale artistico culturale assume un rilievo sempre maggiore all'interno delle politiche di sviluppo territoriale, di sviluppo dell'identità locale. Dunque, concetti quali cultura, rigenerazione, riqualificazione, politiche competitive, integrazione sociale, arte, riuso, si sono strettamente legati ad una progettualità integrata, intersettoriale, e di governance urbana.

All'interno di questa visione è stato affrontato il tema del riutilizzo creativo degli spazi vuoti, categoria che racchiude una vasta tipologia di strutture, dalle ex fabbriche, ai siti del disarmo militare, agli impianti divenuti obsoleti e alle aree abbandonate.

Questi manufatti costituiscono una categoria di beni storico culturali dei quali è stata più volte messa in luce la straordinaria consistenza, ma anche il grave stato in cui versano.

Si tratta, quindi, di un patrimonio notevole a cui si deve rivolgere un'attenzione diversa da quella riservatagli in passato, con un progetto di largo respiro ed indipendente dal tempo.

Purtroppo, lo sviluppo del turismo è stato condizionato quasi totalmente dalla speculazione fondiaria e edilizia, con il degrado ambientale e "culturale" che ne è derivato, piuttosto che da una politica di gestione puntuale e coordinata delle risorse.



Il turismo svolge, ormai da lungo tempo, un ruolo importante nell'economia del nostro comprensorio; ma in realtà, oggi più che mai, abbiamo necessità di ricollocare la nostra dimensione turistica in ambiti più consoni e adeguati.

Dal lato amministrativo si avverte infatti la necessità di migliorare l'offerta turistica, rimasta "arretrata e storicizzata" rispetto a quella di altre località concorrenti internazionali che hanno saputo aumentare e diversificare il proprio potenziale turistico.

In buona sostanza, attualmente, la nostra offerta turistica si distingue solo grazie alle caratteristiche morfologiche del luogo e ad isolati casi di buona intuizione quali la promozione del turismo sportivo in varie forme, le aree residenziali di pregio e l'attrattore del turismo nautico.

È un dato di fatto che tra gli obiettivi programmatici dell'amministrazione deliberati in fase di insediamento con delibera di C.C n. 3 del 26/06/2018, e nei vari DUP e nel PUL sinora approvati sia indicata la necessità di valorizzare i beni in generale ma anche le fortezze presenti nell'intero territorio mediante un utilizzo che abbia finalità economico-turistico-artigianali nonché culturali e sociali.

Nello specifico la possibilità di creare dei progetti modulari che consentano un utilizzo finalizzato a supportare un turismo culturale alternativo riqualificando i beni immobili ex bellici in strutture multifunzione che soddisfino gli standard ricettivi richiesti dal mercato e dal potenziale turista contemporaneo.

Attivando azioni mirate alla valorizzazione, al risanamento, al restauro conservativo e alla funzionalità, ci si propone nel PUC di creare nuove forme di sviluppo, valorizzando e salvaguardando i beni e il territorio comunale, così come determinato nei Documenti Unici di Programmazione.

L'idea non è quella di confezionare un prodotto che una volta ultimato rimanga un'opera di recupero fine a sé stessa.

Si pensa invece ad un restauro finalizzato contemporaneamente al recupero della memoria storica ma con una chiara destinazione d'uso, il tutto in funzione di favorire l'appetibilità dell'investimento nell'ottica di un ritorno economico. Quindi una riqualificazione mirata alla visita del sito ma anche all'accoglienza, alla possibilità di dotare lo stesso di servizi di supporto ricettivo.



Una modularità di utilizzo che si adatti alla multilateralità della domanda turistica: culturale storica quindi museale ma con l'opzione dell'ospitalità, della somministrazione e dell'intrattenimento, del conferenziale, della possibilità di ospitare laboratori universitari e campus ed infine esaltando il valore paesaggistico che le strutture già vantano per via delle ubicazioni strategiche.

È questo l'obiettivo di sviluppo di questa amministrazione, ovvero, non ripetere l'errore diffuso di restaurare e poi trovare un utilizzo ma progettare intorno all'idea di una ampia gamma di utilizzi. Il tutto mirato alla crescita del mercato turistico e del conseguente benessere sociale che inevitabilmente ne consegue.

Dato atto che, al fine di perseguire gli obiettivi sopra esposti, e anche in virtù della nuova programmazione urbanistica comunale avviata, il Comune di Palau ha deciso di procedere all'individuazione, riordino, gestione e valorizzazione dell'intero patrimonio immobiliare presente nel suo territorio predisponendo un elenco completo di tutti i beni presenti nel territorio comunale al fine di una prossima adozione consiliare di un Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, prevedendo altresì la possibilità di future intese con i singoli proprietari di determinati beni che, assieme a quelli comunali, formeranno l'intero patrimonio immobiliare pubblico presente nel nostro territorio.

Considerato che l'individuazione e l'inserimento degli immobili in un'unica mappazione (seppur suddivisa), determinerà pertanto la conseguente classificazione del "patrimonio generale disponibile", ovvero di quei beni per i quali la legge, salvo il rispetto di tutte le norme di tutela storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale, consente di individuare nuove forme di valorizzazione alternative. Lo scopo è quello di sollecitare iniziative di riconversione e riuso del patrimonio di pubblico interesse che consentano il reinserimento dei cespiti nel circuito economico sociale, innescando, conseguentemente, un processo di rigenerazione urbana in grado di avere ricadute positive sul territorio, sulla riqualificazione fisica dei beni e, soprattutto, sotto il profilo economico-sociale.

Ritenuto necessario procedere alla definizione del numero totale dei cespiti presenti sul territorio comunale, nonché, per ciascuno di essi:

- A) l'attuale funzione istituzionale;
- B) lo stato di fatto (natura, quantità, qualità, agibilità e commerciabilità);
- C) lo scopo e/o progetto di pubblica utilità;
- D) la possibilità di una loro nuova fruizione collettiva;
- E) la tipologia di Gestione;
- F) L'impatto sociale;



- G) L'impatto ambientale;
- H) La forma di finanziamento.

Considerato che, al fine di dettagliare tutti i beni demaniali esistenti nel territorio comunale di Palau, individuando gli stessi su adeguate tavole grafiche, digitalizzandoli e attribuendo a ciascuno di loro un elemento identificativo, con Determinazione del Responsabile del Settore Urbanistica n. 63 del 24.11.2022 è stato affidato adeguato incarico all'Arch. Lorenzo Giovanni Soro, con sede in Olbia.

Dato atto che lo studio commissionato e realizzato ha prodotto la stesura di apposito elenco di tutti i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, al fine di procedere alla successiva trasmissione agli enti competenti, nonché la loro individuazione su idonea cartografia.

Considerato che, in virtù degli iter amministrativi che la normativa prevede in materia, gli Enti coinvolti dovranno esprimersi, entro trenta giorni dal ricevimento, sulla destinazione d'uso urbanistica degli immobili al fine di definire un'analisi programmatica e previsionale congiunta da poter inserire nel Piano Urbanistico Comunale (PUC) e dare ulteriore seguito a quello programmatico già adottato e pubblicato al BURAS dal comune Piano Urbanistico dei Litorali (PUL).

Valutata l'importanza di tale attività, in quanto ispirata a principi di cooperazione istituzionale e co-pianificazione, anche prevedendo l'istituzione di sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e di programmazione economica, altresì fungendo da elemento di stimolo e attrazione degli investimenti.

Considerato che il lavoro oggi svolto dal Comune si inserisce quindi nell'attuale impianto normativo riguardante il Patrimonio Immobiliare Pubblico, sempre più orientato ad una gestione patrimoniale che, anche attraverso la razionalizzazione degli spazi, produca la messa a reddito dei beni e l'alienazione di quelli non più funzionali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Ente, per il rilancio dell'economia ed il recupero fisico e sociale del territorio comunale.

Ritenuto procedere all'approvazione degli elaborati trasmessi dal professionista al Settore Urbanistica in data 20.10.2024 e acquisiti al protocollo dell'Ente con n.22783 del 10.12.2024, che si allegano alla presente per costituirne parte integrante e sostanziale;



PROPONE DI DELIBERARE

Per quanto espresso in premessa che si intende di seguito interamente richiamato,

di approvare gli elaborati allegati alla presente, trasmessi dall'Arch. Lorenzo Giovanni Soro al Settore Urbanistica in data 20.10.2024 e acquisiti al protocollo dell'Ente con n.22783 del 10.12.2024 costituenti l'identificazione dei beni pubblici siti all'interno del Comune di Palau;

di dare atto che le tavole allegate sono state prodotte su base cartografica - aerofotogrammetrico comunale e che le stesse saranno integrate con tavole su base ortofoto – satellitare;

di dare atto inoltre che, si procederà all'invio dell'elenco dei beni, a ciascun Ente di appartenenza, per i successivi adempimenti di competenza;

di dare atto che il presente provvedimento, ai sensi dell'art. 49 del TUEL, non comporta oneri riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente e pertanto non verrà trasmesso al responsabile del settore finanziario per l'acquisizione del visto di regolarità contabile.

Redattore: BARBARA PERENTIN



Comune di Palau

Letto, approvato e sottoscritto digitalmente ai sensi dell'art. 21 D.L.gs n 82/2005 e s.m.i.

Il Sindaco

Francesco Giuseppe Manna

Documento firmato digitalmente

Il Segretario Generale

Maurizio Guadagno

Documento firmato digitalmente