

# Un programma unitario di valorizzazione territoriale per la Cittadella di Alessandria

di Luca Beccaria

Parola-chiave: Beni culturali, Valorizzazione, Forme di gestione Cittadella di Alessandria, UNESCO, PUVaT (Programmi Unitari di Valorizzazione territoriale)

Riferimenti normativi: Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42); d.l. n. 351 del 2001;

La valorizzazione e tutela della Cittadella di Alessandria<sup>1</sup> rappresenta, per molti aspetti, un caso interessante di evoluzione amministrativa della valorizzazione dei beni culturali come funzione giuridicamente intesa, nel corso di oltre due decenni.

Le vicende, contraddistinte da alti e bassi<sup>2</sup>, hanno visto una significativa accelerazione con le assai recenti interpellanze parlamentari<sup>3</sup>, rivolte al Governo dagli Onorevoli Balduzzi, Dellai e Galgano.

Per inquadrare la rilevanza storica del sito, si ricorda che l'opera fu "progettata nel 1728 dall'ingegnere militare Ignazio Bertola su commissione di Carlo Emanuele III di Savoia", che essa è considerata "la più importante realizzazione militare del settecento italiano e [...] rappresenta uno dei più grandiosi monumenti europei nell'ambito delle fortificazioni", per via dei suoi trascorsi storici, che l'hanno vista teatro di numerose vicende: dall'occupazione di Napoleone Bonaparte, a seguito alla sconfitta della prima Campagna d'Italia del 1796, fino ai moti costituzionalisti della "Giovine Italia" del 1821 e alle battaglie della guerra d'indipendenza<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda la storia amministrativa, la gestione militare terminò nel 2007 con la consegna del bene all'Agenzia del demanio la quale con protocollo d'intesa ha affidato la custodia al comune di Alessandria il quale ha riaperto in parte la Cittadella al pubblico e chiesto in attuazione del federalismo demaniale a norma dell'art. 5 co. 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, l'acquisizione a titolo gratuito del bene.

La prima interpellanza parlamentare, oltre a fornire un'eccellente ricostruzione dei trascorsi amministrativi che hanno interessato il complesso della Cittadella di Alessandria, ha richiesto l'intervento urgente del Governo per attivare i Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale (c.d. PUVaT), previsti dall'art. 3-bis, del d.l. 25 settembre 2001, n.351 del 2001 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), ora integrato da un art. 3 ter introdotto dall'articolo 27, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.<sup>5</sup> Tali programmi hanno per obiettivo il recupero e la gestione di immobili e siti storici demaniali a rischio di degrado.

A tale interpellanza, il governo ha risposto segnalando

a) che il Comune di Alessandria non ha presentato un "programma di valorizzazione volto al recupero, alla conservazione ed alla fruizione pubblica degli immobili richiesti, con l'indicazione della sostenibilità economico-finanziaria e del piano di gestione dei beni stessi", presupposto degli accordi di valorizzazione ex articolo 112 del Codice dei beni culturali da stipularsi con la Direzione regionale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

b) che a fronte di molteplici progetti manca un "concreto studio di fattibilità gestionale";

c) che "un tavolo apposito, seppur ancora informale, è stato promosso dall'Agenzia del demanio, d'intesa con la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della regione Piemonte, con la competente Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici e con la stessa regione Piemonte, al fine di giungere alla «definizione di obiettivi di conservazione e di modalità di gestione», mediante un «esteso accordo istituzionale a sostegno di un complessivo progetto di recupero», indispensabile anche per portare avanti la candidatura del bene all'inserimento nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità dell'Unesco<sup>6</sup>.

Il nodo politico della questione è legato alle differenti ipotesi di gestione delle attività di valorizzazione della Cittadella<sup>7</sup>.

Da un lato l'Agenzia del demanio, sezione regionale del Piemonte, ha fatto intendere come prioritaria l'emanazione di un bando per la concessione d'uso del complesso monumentale, da effettuarsi tenendo in particolare considerazione il criterio della rilevanza economica.

Dall'altro lato, gli interpellanti hanno richiesto e ottenuto dal Governo indicazioni circa l'attivazione di un percorso basato sulla sussidiarietà e sulla collaborazione attiva tra enti locali e associazioni del territorio. Va peraltro segnalato che, tali enti hanno già provveduto a reperire risorse<sup>8</sup> per i lavori più urgenti<sup>9</sup> e il Comune deve accollarsi le spese della manutenzione ordinaria.

La soluzione dell'avvio dei PUVaT sarebbe comunque auspicabile per dare una sede istituzionale e una tempistica certa alla trattazione e decisione sulle diverse iniziative di valorizzazione della Cittadella, bene culturale identitario della cittadinanza alessandrina. Molto dipenderà dal Presidente della Giunta regionale cui spetta promuovere il PUVaT e il conseguente accordo di programma.

<sup>1</sup>Per una più completa riflessione sul tema legato alla Cittadella di Alessandria, si cfr. M. Carcione, La garanzia dei diritti culturali: recepimento delle norme internazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura, tesi di dottorato, XXIV ciclo Dottorato in Autonomie locali, Servizi pubblici e Diritti di cittadinanza – DRASD; M. Carcione, Gestione dei siti culturali "Patrimonio dell'Umanità" e sussidiarietà, in R. Balduzzi, Annuario DRASD 2010, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 191-235; G. Durbiano, L. Reinerio (a cura di), Riabitare la fortezza: idee per la Cittadella di Alessandria, Torino, Allemandi, 2002; M. Carcione, Alessandria: la Cittadella, una sfida al 'buon senso', in M. Quagliuolo (a cura di), Cultural heritage management, Le Balze, Città di Castello, 1998, pp. 156 – 161.

<sup>2</sup>Cfr. Relazione conclusiva del riordino, a cura di M. Carcione in L'archivio del Comitato per la valorizzazione della Cittadella di Alessandria (1997-2008), 2009, Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea in Provincia di Alessandria "C. Gilardenghi".

3A.C. Interpellanza urgente 2-00194, presentato da Balduzzi Renato, 20 settembre 2013, seduta n. 81 e A.C. Interpellanza urgente 2-00279, presentato da Balduzzi Renato, 8 novembre 2013, seduta n. 114.

4Cfr. Comunicato Stampa Agenzia del Demanio: firmati i protocolli di intesa con i comuni di Alessandria e di Novara, Roma, 5 febbraio 2008.

5 «Art. 3-ter. (Processo di valorizzazione degli immobili pubblici).

1. L'attività dei Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e dello Stato, anche ai fini dell'attuazione del presente articolo, si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, in base ai quali essi agiscono mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo, tra l'altro, 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.

2. Al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, la formazione di "programmi unitari di ((valorizzazione territoriale ))" per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia e dei comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. Nel caso in cui tali programmi unitari di valorizzazione territoriale non coinvolgano più Enti territoriali, il potere d'impulso può essere assunto dall'Organo di governo di detti Enti. Qualora tali programmi unitari di valorizzazione siano riferiti ad immobili di proprietà dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali dello Stato, il potere d'impulso e' assunto, ai sensi del comma 15 dell'articolo 3 (( del presente decreto, dal )) Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, concordando le modalità di attuazione e i reciproci impegni con il Ministero utilizzatore.

3. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché di leale collaborazione tra le istituzioni, lo Stato partecipa ai programmi di cui al comma 2 coinvolgendo, a tal fine, tutte le Amministrazioni statali competenti, con particolare riguardo alle tutele differenziate ove presenti negli immobili coinvolti nei predetti programmi, per consentire la conclusione dei processi di valorizzazione di cui al presente articolo.

4. Per l'attuazione delle norme contenute nel presente articolo il Ministero dell'economia e finanze - Agenzia del demanio e le strutture tecniche della Regione e degli enti locali interessati possono individuare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le azioni, gli strumenti, le risorse, con particolare riguardo a quelle potenzialmente derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, che saranno oggetto di sviluppo nell'ambito dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, eventualmente costituendo una struttura unica di attuazione del programma, anche nelle forme di cui all'articolo 33 bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

5. I programmi unitari di valorizzazione territoriale sono finalizzati ad avviare, attuare e concludere, in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, nel rispetto dei limiti e dei principi generali di cui al presente articolo, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo sostenibile locale, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare. Restano esclusi dai programmi unitari di valorizzazione territoriale disciplinati (( dal presente articolo )), i beni già inseriti in programmi di valorizzazione di cui decreto ministeriale richiamato al comma 5 bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, nonché di alienazione e permuta già avviati e quelli per i quali, alla data di entrata in vigore (( del presente articolo )), risultano sottoscritti accordi tra Amministrazioni pubbliche, a meno che i soggetti sottoscrittori concordino congiuntamente per l'applicazione della presente disciplina.

6. Qualora sia necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai programmi di valorizzazione di cui al comma 2, il Presidente della Giunta regionale, ovvero l'Organo di governo preposto, promuove la sottoscrizione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione di detti strumenti di pianificazione, al quale partecipano tutti i soggetti, anche in qualità di mandatari da parte degli enti proprietari, che sono interessati all'attuazione del programma.

7. Nell'ambito dell'accordo di programma di cui al comma 6, può essere attribuita agli enti locali interessati dal procedimento una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato da corrispondersi a richiesta dell'ente locale interessato, in tutto o in parte, anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione. Qualora tali immobili, ai fini di una loro valorizzazione, siano oggetto di concessione o locazione onerosa, all'Amministrazione comunale e' riconosciuta una somma non inferiore al 50% e non superiore al 100% del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e delle relative leggi regionali per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione, che il concessionario o il locatario corrisponde all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio. La regolamentazione per l'attribuzione di tali importi e' definita nell'accordo stesso, in modo commisurato alla complessità dell'intervento e alla riduzione dei tempi del procedimento e tali importi sono finalizzati all'applicazione dei commi da 138 a 150 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. I suddetti importi sono versati all'Ente territoriale direttamente al momento dell'alienazione degli immobili valorizzati.

8. L'accordo deve essere concluso entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data della sua promozione. Le Regioni possono disciplinare eventuali ulteriori modalità di conclusione del predetto accordo di programma, anche ai fini della celere approvazione della variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e dei relativi effetti, della riduzione dei termini e delle semplificazioni procedurali che i soggetti partecipanti si impegnano ad attuare, al fine di accelerare le procedure, delle modalità di superamento delle criticità, anche tramite l'adozione di forme di esercizio dei poteri sostitutivi previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché ogni altra modalità di definizione del procedimento utile a garantire il rispetto del termine di 120 giorni anzidetto. Qualora l'accordo non sia concluso entro il termine di 120 giorni sono attivate dal Presidente della Giunta regionale le procedure di cui al comma 7 dell'articolo 34 del

decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che si devono concludere entro i successivi 60 giorni, acquisendo motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni da parte delle Amministrazioni partecipanti al programma unitario di valorizzazione territoriale. Il programma unitario di valorizzazione territoriale, integrato dalle modifiche relative alle suddette proposte di adeguamento e prescrizioni viene ripresentato nell'ambito del procedimento di conclusione dell'accordo di programma. La ratifica dell'accordo di programma da parte dell'Amministrazione comunale, ove ne ricorrano le condizioni, può assumere l'efficacia di cui al comma 2 dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

9. Il Presidente della Giunta Regionale, le Province e i comuni, ovvero l'Amministrazione promuovente per l'attuazione dei processi di valorizzazione di cui al comma 2, possono concludere uno o più accordi di cooperazione con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'articolo 5 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche per supportare la formazione del programma unitario di valorizzazione territoriale, identificando gli elementi vincolanti per la trasformazione dei beni immobili, in coerenza con la sostenibilità economica-finanziaria e attuativa del programma stesso.

10. Gli organi periferici dello Stato, preposti alla valutazione delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale si esprimono nell'ambito dell'accordo di cui al comma 6, unificando tutti i procedimenti previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Qualora tale espressione non avvenga entro i termini stabiliti nell'accordo di programma, il Ministro per i beni e le attività culturali può avocare a sé la determinazione, assegnando alle proprie strutture centrali un termine non superiore a 30 giorni per l'emanazione dei pareri, resi ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche proponendo eventuali adeguamenti o prescrizioni per l'attuazione del programma unitario di valorizzazione territoriale. Analoga facoltà è riservata al Ministro per l'ambiente, per la tutela del territorio e del mare, per i profili di sua competenza.

11. Per le finalità di cui al presente articolo, è possibile avvalersi di quanto previsto negli articoli 33 e 33 bis del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e delle procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Per il finanziamento degli studi di fattibilità e delle azioni di supporto dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, l'Agenzia del demanio, anche in cofinanziamento con la Regione, le Province e i comuni, può provvedere a valere sui propri utili di gestione ovvero sul capitolo relativo alle somme da attribuire all'Agenzia del demanio per l'acquisto dei beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale, nonché per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

12. In deroga a quanto previsto all'ultimo periodo del comma 2, per la valorizzazione degli immobili in uso al Ministero della difesa, lo stesso Ministro, previa intesa con il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia, nonché con gli Organi di governo dei comuni, provvede alla individuazione delle ipotesi di destinazioni d'uso da attribuire agli immobili stessi, in coerenza con quanto previsto dagli strumenti territoriali e urbanistici. (...)

6La sola Cittadella di Alessandria (all'epoca il sito storico di Marengo era altresì sponsorizzato) è stata inserita nella tentative list italiana presso l'UNESCO, il 1° giugno 2006. Cfr. in tal senso <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5013/>

7Si vuole qui ricordare che il tema della governance legato alla gestione di questo bene in particolare, fu affrontato in J. LUTHER, La valorizzazione del Museo provinciale della Battaglia di Marengo. Un parere di Diritto pubblico, Working paper n. 44, Polis, Alessandria 2004.

8Si veda <http://www.iluoghidelcuore.it/cittadella-di-alessandria>

9Si veda, a tal proposito, il documento dell'ICOMOS - International Council on Monuments and Sites, riguardante i rischi del patrimonio culturale <http://www.international.icomos.org/risk/2004/italy2004.pdf>