

CARLO PERELLI - GIOVANNI SISTU\*

## AMMAINARE LE BANDIERE? BENI MILITARI E PIANIFICAZIONE URBANA A CAGLIARI

*Introduzione.* – Nel processo di ridefinizione della pianificazione urbanistica avviato in Europa e in Italia a partire dagli anni Ottanta del Novecento, un ruolo strategico è attribuito a quelle aree definite nella geografia urbana «vuoti di seconda generazione» (Pedrocco *et al.*, 2011; Dansero e Governa, 2003), spazi urbani le cui funzioni iniziali mutano e nei quali spesso si arresta la continuità del processo di pianificazione formale delle amministrazioni locali. Rientra in tale dibattito anche la dismissione degli immobili pubblici destinati a usi militari (Bagaeen, 2006). Le mutate esigenze delle Forze Armate in Europa (sul caso francese, ad esempio, Dubois-Maury, 1998) hanno portato al sotto utilizzo o alla dismissione di un consistente numero di siti, anche se spesso essi non sono sottratti al controllo dell'amministrazione che ne aveva la titolarità.

Sullo sfondo del processo di dismissione, il dibattito sul governo delle trasformazioni degli spazi urbani si è spesso focalizzato sulla contrapposizione teorica tra pianificazione generale e singolo progetto (Bobbio, 1999), o ancora tra urbanistica “regolativa” e urbanistica “contrattata”, secondo un’efficace espressione di Edoardo Salzano (2011). Nell’azione degli enti istituzionali, il prevalere della contrattazione diretta sui singoli progetti rispetto alla definizione di misure e obiettivi generali, si scorge l’emergere di politiche urbane neoliberiste, al cui interno il ruolo predominante delle rendite immobiliari si allarga ai nuovi ed antichi “vuoti” urbani.

La questione ambientale è stata d'altronde indicata come una delle

---

\* Pur trattandosi di un contributo frutto di riflessione comune, si ritiene di attribuire a C. Perelli i paragrafi: *Introduzione, Territorio e beni militari: uno sviluppo condizionato, Dentro le mura: Cagliari e gli insediamenti militari*; a G. Sistu i paragrafi: *Dopo le mura: il debole ammaina bandiera, Verso nuove bandiere?*

criticità maggiori nella riconversione dei siti militari dismessi, per i costi derivanti dalle operazioni di bonifica, a totale carico dell'apparato pubblico (Hansen, 2004). Questo specifico aspetto assume maggiore rilevanza recentemente, per la centralità assunta dalla prospettiva della sostenibilità, in tutte le sue declinazioni, negli interventi in ambito urbano (Wei Zheng *et al.*, 2014). La stessa tendenza emerge nel recupero del quartiere militare Vauban a Friburgo (Bagaen, 2006; Kasioumi, 2011), nel quale, attraverso un processo di pianificazione partecipata, sono state integrate esigenze di coesione sociale, efficienza energetica, mobilità collettiva, *housing* sociale e integrazione tra funzioni abitative e produttive.

La dismissione degli spazi militari e la rifunzionalizzazione conseguente costituiscono un elemento strategico anche nel più ampio dibattito sulla relazione tra spazio urbano e militarizzazione. Occorre ricordare, infatti, che le pratiche di militarizzazione degli spazi urbani e la conseguente normalizzazione dei sistemi di rappresentazione del fatto militare non solo sopravvivono ma, spesso in abbinamento con le pratiche di “messa in sicurezza” delle città, hanno portato alcuni critici a parlare dell'emergere di un *new military urbanism* (Graham, 2012) e di un processo a bassa materialità di controllo dello spazio di fruizione collettiva.

In Sardegna l'incidenza delle aree e dei manufatti militari ha un effetto dirompente specialmente in alcune aree rurali, ma anche nel tessuto urbano di Cagliari emerge un complesso mosaico di aree militari, micro isole delimitate da filo spinato, anche solo virtuale, che nel complesso coprono oltre il 3% del territorio comunale.

L'ipotesi sulla quale si basa il presente lavoro è che, all'interno della città, accanto ai processi di pianificazione formale (sia essa “regolativa” o “contrattata”), emergono dinamiche parallele di tipo informale per condizionare, e in parte limitare, il percorso di rifunzionalizzazione degli spazi militari. Si vuol dire cioè che, come già osservato in un precedente contributo sulla pianificazione informale a Cagliari (Sistu e Stanzione, in stampa), sia pure attraverso operazioni e comportamenti differenziati, le strategie urbane di costruzione della città post-bellica hanno utilizzato processi di mancata “decolonizzazione” degli spazi militari, mai ricondotti nell'alveo di una logica di piano complessiva, anche per affermare o consolidare visibili gerarchie del potere politico.

Sullo sfondo di tali processi emerge il confronto tra due posizioni

rispetto ad aree divenute strategiche e di grande valore.

Da un lato quella dei fautori della fruizione pubblica di tali spazi, da destinarsi a zone ricreative ma anche, ad esempio, allo sviluppo di parchi agricoli urbani. Si consideri, infatti, che il mancato accordo sul rilascio dei beni da dismettere ed il conseguente stato di semiabbandono di parte di essi, ha avuto il paradossale effetto non voluto di determinare la spontanea conservazione di un rilevante patrimonio ambientale.

Dall'altro i fautori del reinserimento dei siti militari dismessi nel ciclo di patrimonializzazione immobiliare, con una dinamica funzionale al sostegno delle fluttuazioni positive del mercato. Il percorso di ricerca ricostruisce l'evoluzione storica del dibattito intorno a questi beni e il mutare dei rapporti di potere fra gli attori istituzionali e non istituzionali intorno a passaggi fondamentali per lo sviluppo urbano e la narrazione istituzionale della città. Inoltre permette di evidenziare, a tredici anni di distanza da una precedente analisi (Lai e Sistu, 2002), lo stato dei beni in termini di avvenuta dismissione o del loro reimpiego avviato o potenziale.

*Territorio e beni militari: uno sviluppo condizionato.* – In molti paesi industrializzati si assiste ad una relazione virtuosa tra valorizzazione del patrimonio di antica industrializzazione e rilancio della competitività territoriale. Peraltro, gli stessi elementi immateriali del sapere localizzato con difficoltà vengono assunti quale «fondamento territoriale di una specifica identità collettiva» (Dansero e Governa, 2003, p. 12) e dunque quale elemento strutturale delle potenzialità endogene del territorio (Perelli *et al.*, 2011). Difficoltà pone anche l'analisi delle dinamiche di patrimonializzazione e di territorializzazione nelle aree interessate da insediamenti militari. In questo caso, la stessa funzione dei beni marca molto più nettamente lo spazio dentro e fuori, un distacco simbolizzato dalla rilevanza degli apparati di segregazione fisica dello spazio, che spezzano la trama delle reticolari territoriali preesistenti ed introducono non superabili elementi di cesura. Come già osservato per l'attività estrattiva (Boggio *et al.*, 2003), anche la funzionalizzazione militare porta con sé meccanismi di extraterritorialità e di riterritorializzazione che marginalizzano le componenti sociali del sistema territoriale, chiamato per contro a rimodellarsi sulle nuove funzioni istituzionali.

Il venir meno della funzione strategica e istituzionale militare spesso genera una lunga fase d'inerzia e difficoltà da parte delle autorità militari ad accettare la fine dell'esclusività del controllo sul territorio e da parte

delle amministrazioni locali a ridefinire il proprio ruolo nel processo di patrimonializzazione e nelle pratiche di partecipazione (Ponzini e Vani, 2014).

Nel contesto italiano, nel corso degli anni questa tematica ha dato vita a un vivace dibattito in merito alle possibili soluzioni al problema (Pollo, 2012). Due elementi appaiono particolarmente critici sia dal punto di vista normativo che delle politiche urbane. L'incertezza nell'attribuzione di responsabilità di gestione tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica e, con essa, la non corretta valutazione in termini di valore di mercato del patrimonio demaniale, fattore che vanifica sin dal principio ogni tentativo di catalogazione e di definizione delle priorità di azione.

Nel quadro complessivo del Paese, il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ha trovato nuova linfa grazie all'introduzione del Federalismo Demaniale (Decreto Legislativo n. 85 del 2010). Per contro, con riferimento alla Sardegna, già l'art. 14 dello Statuto speciale del 1948 prevede che: «la Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo. I beni e i diritti connessi a servizi di competenza statale ed ai monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione». La sua interpretazione, almeno a prima vista, non sembra lasciare adito a dubbi di sorta: tutti i beni che alla data di entrata in vigore dello Statuto erano considerati demanio dello Stato permanevano in quella condizione, in caso diverso sarebbero dovuti diventare proprietà della Regione Sardegna. Non si può affermare che ciò sia stabilmente avvenuto. Di norma è la Pubblica amministrazione, nel nostro caso quella militare, che con un atto volontario delibera di sottrarre al servizio cui era stato destinato uno specifico bene. La cessazione della demanialità si sostanzia nel conseguente passaggio alla categoria dei beni patrimoniali. Questo non è stato e anzi molti beni, pur privi ormai di qualunque interesse militare ed essendo prevalentemente localizzati in aree strategiche delle città e del territorio, con il tempo sono diventati dei vuoti che gli Enti locali non hanno avuto la possibilità di integrare nei programmi di pianificazione urbanistica e di riqualificazione territoriale, finendo così con l'aggravare la loro condizione di isolamento, se non di degrado, rispetto al contesto territoriale circostante.

Dopo decenni di silenzio, grazie all'azione istituzionale rivendicativa avviata con la prima conferenza regionale sulle servitù militari (Min. Difesa, 1981), nel 1986 si insedia una commissione mista Stato-Regione. In quella sede i rappresentanti ministeriali, pur nella conoscenza dei

contenuti dello Statuto regionale, propongono comunque una dismissione di beni condizionata a permuta. La commissione decide di dare avvio a un'indagine volta alla predisposizione di un unico elenco di immobili dismissibili o surrogabili con altre localizzazioni, nel quale vengono inseriti ben 161 beni in tutto il territorio regionale.

Tra molteplici proteste ed effimere azioni istituzionali, nulla muta sino al giugno 2005 quando il Consiglio regionale approva un ordine del giorno sulla questione delle servitù militari e per la riduzione complessiva della presenza militare in Sardegna, chiedendo l'applicazione degli accordi fino a quel momento sostanzialmente inattuati. Nei cinque mesi successivi si definisce la riorganizzazione della presenza militare sull'isola.

Alla fine di questo periodo, il Ministro della Difesa Parisi consegna al Presidente Soru l'elenco degli immobili demaniali ubicati nella città di Cagliari per i quali «sono immediatamente avviate le procedure di dismissione a favore della Regione Sarda»<sup>1</sup>. Occorrerà attendere la sigla dell'accordo operativo con l'Agenzia del demanio del 7 marzo 2008 per vedere pubblicati gli elenchi dei beni operativamente dismissibili nell'intera isola<sup>2</sup>. Ma il passaggio dei beni dell'area urbana di Cagliari si concretizzerà in misura limitata nella successiva legislatura, perché le condizioni dell'accordo vengono ritenute eccessivamente onerose dalla nuova giunta regionale<sup>3</sup>.

Nel maggio 2014, con l'insediamento della Giunta presieduta da Francesco Pigliaru, il tema delle Servitù Militari ritorna al centro dell'agenda politica regionale. Rifacendosi alla posizione espressa già nel 1981 dal Presidente della Regione Mario Melis, nel corso della Seconda Conferenza Nazionale sulle Servitù Militari nel giugno 2014, il Presidente della Regione ha rifiutato l'accordo quadro comune alle altre Regioni per richiedere l'apertura di un tavolo bilaterale. Le ragioni di tale scelta sono state chiarite sottolineando la straordinarietà dell'impatto delle Servitù Militari in Sardegna, dove si localizzano il 65% circa del totale della superficie nazionale e tre poligoni di tiro a Capo Frasca, a Capo Teulada e al Salto di Quirra, gli ultimi due i più vasti d'Europa. È emersa la necessità di un riequilibrio tra impatti e benefici per i territori coinvolti, anche attraverso un piano di valutazione, monitoraggio, dismissioni e bonifiche, specialmente quando le aree soggette a Servitù Militari confinano con aree protette o parchi.

---

<sup>1</sup> <https://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=33673&v=2&c=3696&t=1>.

<sup>2</sup> <https://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=75220&v=2&c=3696&t=1>.

<sup>3</sup> <http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?&s=190614&v=2>.

In parallelo il nuovo Governo regionale ha trovato, nel luglio 2014, un accordo con il Comune di Cagliari per il trasferimento di immobili e aree di interesse pubblico, tra cui l'area di Monte Urpinu, già citata, con il deposito di carburanti dell'Aeronautica e della Marina in disuso.

*Dentro le mura: Cagliari e gli insediamenti militari.* – Capoluogo in un ambito regionale ancora fortemente polarizzato (Ortu, 2004), Cagliari oggi conta oltre 155.000 abitanti insediati in quattro quartieri storici (Castello, Marina, Stampace e Villanova), in una municipalità (Pirri), nelle aree di espansione precedenti alla seconda guerra mondiale o che fanno seguito alla ricostruzione post-bellica e, infine, negli insiemi residenziali che occupano gli spazi interstiziali all'interno o ai margini dell'articolazione descritta. Le dinamiche dell'urbanizzazione non hanno prodotto né una città chiusa né nuclei particolarmente densi e allo stato attuale Cagliari mostra spazi aperti sia in direzione del mare sia verso la conurbazione di area vasta all'interno della quale, in un continuum edificato, si saldano numerosi centri urbani. Si tratta, nel complesso, di una periferia composta dai comuni della prima cintura consolidatisi a partire dal 1970 circa.

Nel corso dei secoli il disegno e la forma urbana di Cagliari sono stati condizionati soprattutto dal ruolo di piazzaforte che ha inciso in modo pesante sul suo sviluppo complessivo (Pirinu, 2013). Come affermato da Le Goff, infatti, «Le mura sono in effetti un fenomeno tecnico, militare, economico, sociale, politico, giuridico, simbolico e ideologico. Esse definiscono un fuori e un dentro e delle relazioni dialettiche tra la città e i dintorni: periferia, contado, lontananze collegate da strade e dall'immaginario» (Le Goff, 1989, p. 1). A seconda del momento storico, si è di volta in volta imposto un ruolo diverso alla città, ora accentuando quello commerciale ora quello militare, anche se i due aspetti non sono mai stati completamente scissi tra loro (Milesi, 1978; Ortu, 2004).

Nello specifico di Cagliari, nei primi anni del Trecento, in previsione dell'attacco aragonese, i Pisani rinforzarono le mura del quartiere del Castello e costruirono le Torri di San Pancrazio (1305) e dell'Elefante (1307). In epoca spagnola (XIV-XVII secolo), fermo restando l'impianto pisano, la città si adegua all'uso delle armi da fuoco e rafforza le fortificazioni su progetto dei più rinomati ingegneri militari dell'epoca. L'immagine della città è segnata sempre più da una decisa frattura con le appendici circostanti.

Alla fine del XVIII secolo, la consistenza delle opere difensive appare del tutto sproporzionata rispetto alle funzioni che esse si sono trovate a svolgere nel concreto. Ancora nel 1830, Cagliari è una “città murata” divisa in quattro quartieri di impianto medioevale, separati dalla chiusura notturna delle porte. Solo con la seconda metà dell’800 iniziano lente ma significative trasformazioni: le esigenze relative alla circolazione delle merci, evidenziano la costrizione e la difficoltà di comunicazione del sistema fortificato, innescando il lungo processo di demolizione delle mura. Nel 1866, Cagliari viene cancellata dall’elenco delle piazzeforti e da questo momento iniziano a essere dismesse le mura che verranno acquisite dal Comune e progressivamente abbattute. Ancora oggi è dibattuto se questo processo sia stato realmente funzionale alla trasformazione di Cagliari da città “medioevale” a città borghese “moderna” (Rassu, 2003).

Il regime fascista rinunciò a ogni ingerenza nel campo degli affari militari attraverso una legge del 1932 che affidava pieni poteri in materia di servitù all’autorità militare escludendo le autorità locali, modalità di governo che non mutò sostanzialmente sino al 1976. Nel periodo fra le due guerre e alla fine del secondo conflitto mondiale, dal quale il sistema urbano e la sua popolazione escono drammaticamente sfigurati dagli intensi bombardamenti alleati del febbraio e del maggio 1943, Cagliari fu in realtà una città “senza piano” e caratterizzata da una crescita urbana spontanea (Sistu e Stanzione, in corso di stampa).

*Dopo le mura: il debole ammaina bandiera.* – Durante la fase della prima ricostruzione post-bellica, 1945-1947, si assiste a un alleggerimento dell’entità delle postazioni militari nel centro urbano mentre acquista rilievo il dibattito sul recupero del valore patrimoniale della monumentalità storica e sulle modalità della ricostruzione dei quartieri storici. Diverse aree di interesse storico, a lungo destinate a fini militari, vengono recuperate all’uso pubblico (Rassu, 2013).

Nel 1962 appare il *Piano Regolatore Generale* della città di Cagliari (approvato nel 1965); l’obiettivo è quello di individuare un ordinamento urbanistico che garantisca «[...] una razionale distribuzione di tutte le infrastrutture necessarie alla vita del territorio, le quali, nel caso particolare della città di Cagliari, superano talvolta l’interesse strettamente cittadino per acquistare un maggior risalto sul piano regionale». Il piano

riserva all'espansione urbana il territorio che si estende dalle pendici nord del Capo S. Elia ai limiti del sistema del Molentargius, fino al comune di Quartu S. Elena, ma senza che si preveda di incidere sulla presenza militare e demaniale proprio nelle aree citate. Bisogna arrivare al 1979 per vedere aperta alla pubblica fruizione la dismissione forse più importante e significativa, l'area dell'ex Regio Arsenale, estesa su ottomila metri quadri. Ceduta all'Università, la vasta struttura viene individuata come sede ideale dell'attuale Cittadella dei Musei. Non meno interessante il caso del colle e del castello di San Michele, per lunghissimo tempo di pertinenza militare. Oggi l'area costituisce un parco pubblico, dotato di strutture museali stabili, anche se l'intero compendio non è ancora passato ufficialmente al patrimonio della Regione. Resta il fatto che Cagliari è stata ed in parte continua a essere una delle città con il maggior numero di aree militari nel proprio territorio, come si può agevolmente rilevare dalla Tab. 1, che dà un'immagine dei beni in uso alle tre Forze Armate (Aeronautica, Esercito, Marina) al 2001.

Tab. 1 – Beni in uso alle diverse Forze Armate e loro percentuale in rapporto al territorio del comune di Cagliari

Forza Armata	Superficie beni in uso (ha)	Incidenza relativa (%)	Incidenza sul territorio comunale (%)
Aeronautica	176,01	6,63	0,21
Esercito	1.166,92	43,96	1,37
Marina	1.311,82	49,41	1,54
Totale	2.654,74	100,00	3,12

Fonte: elaborazioni su dati Ancitel

Un quadro significativo delle opportunità derivanti anche dalla sola riacquisizione al controllo collettivo dei beni ritenuti immediatamente trasferibili alle amministrazioni locali dall'accordo Soru-Parisi del 2008, può essere ricavato dalla comparazione fra il loro uso attuale, quello ipotizzato nel *Piano Urbanistico Comunale* per le aree adiacenti e quanto emerso nel dibattito sulla loro valorizzazione (Fig. 1). Si può osservare come, anche in sede di redazione del PUC sia riscontrabile un deficit di capacità propositiva, sottolineato dalle note descrittive delle sottozone

GM – Aree per attrezzature militari<sup>4</sup> e GM\* – Aree per attrezzature militari con previsione di dismissione<sup>5</sup>.

Fig. 1 – Beni in uso alle diverse Forze Armate nel territorio del comune di Cagliari



Legenda: 1 – Perimetro medievale; 2- Fortificazioni storiche (XV – XVII secolo); 3 – Demanio Militare

Fonte: elaborazione su dati Regione Autonoma della Sardegna. Grafica di A. Pirinu

Una rinuncia formale a pianificare anche per quelle aree militari comprendenti strutture di particolare pregio storico o paesaggistico, quali l'ospedale militare nel quartiere di Stampace alto o il colle di Sant'Ignazio

<sup>4</sup> Identifica le aree del demanio Militare per le quali vigono le prescrizioni per le opere destinate alla difesa. Ai sensi delle vigenti disposizioni tale classificazione urbanistica non viene modificata nel presente PUC. Tuttavia, poiché l'intero comparto delle aree, attualmente in disponibilità all'autorità Militare, costituisce una rilevante risorsa territoriale per il rafforzamento della città ambientale e per lo sviluppo del turismo, la pianificazione considera tali zone come aree di trasformazione, rimandandone l'attuazione ad un programma di dismissione predisposto in accordo con gli Enti e le Amministrazioni interessate.

<sup>5</sup> In riferimento al comma precedente, la sigla identifica le aree del demanio Militare per le quali il PUC riconosce motivazioni urbanistiche e, conseguentemente, ragioni d'urgenza per la dismissione e reimmissione negli usi civili e sociali. Per tali ambiti i Quadri Normativi indicano gli orientamenti della trasformazione. Le nuove destinazioni urbanistiche diventeranno vigenti a seguito dell'avvenuta dismissione.

con l'omonimo fortino costruito in previsione dell'attacco francese del 1793 e l'adiacente Torre aragonese affiancata al faro di pertinenza della Marina Militare e da questa occupata. Nel dibattito locale, emergono saltuariamente proposte di valorizzazione turistica che coinvolgono le aree militari in prossimità della costa e delle spiagge, con maggiore attenzione per le emergenze storiche che per la dismissione delle caserme in uso (G.I.S.A., 1989).

Eppure, nel 1997, il documento di indirizzo dell'allora PUC sottolineava l'opportunità rappresentata da «interventi radicali di riqualificazione e valorizzazione a scopi turistici, anche (attraverso) il riutilizzo delle aree demaniali e di quelle sottoposte a servitù militare» (Corti, 1997, p. 45). Ma l'apparente ineludibilità del quadro formale stempera qualunque approfondimento. Paradossalmente è la collaborazione tra cittadini, associazioni ambientaliste (Amici della Terra e Gruppo d'Intervento Giuridico) e Istituzioni militari (Comando Militare autonomo della Sardegna e Comando Militare Marittimo autonomo della Sardegna) a portare alla riappropriazione di rilevanti aree naturalistiche. Dal 2003 è attivo il sentiero naturalistico ed archeologico della Sella del Diavolo, che ha accolto da allora circa 10 mila escursionisti.

Nel recente periodo, l'unica azione significativa rispetto a questo quadro riguarda il maggior parco urbano della città, quello del Monte Urpinu, con la definitiva dismissione di due aree militari ospitanti un ex deposito carburanti della Marina Militare e un importante deposito carburanti dell'Aeronautica Militare, connesso tramite un oleodotto lungo i principali quartieri della città, da un lato al molo portuale militare e dall'altro all'aeroporto militare, distante 10 chilometri dal centro urbano.

Le prospettive di valorizzazione di queste superfici costituiscono un significativo esempio di urbanistica "contrattata": alla fine del 2013 l'allora giunta regionale, senza alcun dialogo con quella comunale, ne aveva affidato l'uso parziale a un'organizzazione di produttori agricoli quale spazio per la vendita diretta, mentre l'amministrazione locale intendeva realizzarvi la prima esperienza di orticoltura urbana, elemento significativo del proprio programma elettorale. Solo ora, come in precedenza indicato, si è riavviato un dialogo che dovrebbe condurre a una destinazione d'uso concordata.

Il tratto della negoziazione “contrattata” per gruppi ristretti di portatori d’interesse riemerge con riferimento al Campo ostacoli “Generale Rossi”, da molti anni inaccessibile ai civili. Si tratta di oltre sei ettari di parco verde e di impianti sportivi polifunzionali posti al centro della città, in un quartiere assolutamente privo di corrispondenti infrastrutture ad uso civile. Rispetto ad esso nessuna azione concreta è stata posta in essere.

La stessa fragilità istituzionale si riscontra con riferimento all’arenile del Poetto, già escluso dall’inserimento nel Parco regionale del Molentargius-Saline in ragione delle molteplici unità abitative presenti e poi oggetto di un non fortunato ripascimento. In questo caso la presenza storica degli stabilimenti balneari militari, affiancati ai residui civili, costituisce un’invariante territoriale capace di condizionare lo strumento del Piano di Utilizzo dei Litorali e di condurre alla necessità di riformularne la zonizzazione, inserendo la categoria delle spiagge urbane (non sottoposte alle norme restrittive di tutela degli altri ecosistemi costieri) con maggiori volumetrie insediabili. Una nuova forma implicita di negoziazione per gruppi tesa a conservare le opportunità di fruizione privilegiata del litorale e che non sembra privilegiare la via del riutilizzo collettivo dei beni immobili.

Dunque, se per lungo tempo le aree interessate dalle servitù militari restano “sospese” negli strumenti formali di programmazione, il loro potenziale è ben presente quando si cambi la prospettiva di analisi. Se si pongono al centro dell’attenzione gli elementi storici dei gruppi di potere locale – che in un suo scritto A. Statera (2007) definisce le quattro emme (medicina, massoni, mattoni e militari) – si può meglio comprendere come le aree militari abbiano costituito negli anni non un elemento unitario da considerare nella pianificazione d’area vasta ma piuttosto un mosaico di interessi da giustapporre su più piani ad iniziative puntuali all’interno della pianificazione urbana o della costruzione dell’immagine esogena della città.

Si può ricordare come nel 2006 Cagliari risultasse fra le città più verdi d’Italia secondo l’ISTAT, anche grazie alla grande estensione delle aree militari non edificate, che dunque hanno svolto una funzione strategica per la promozione di quella città “capitale del Mediterraneo” o “capitale nel Mediterraneo” (Cattedra e Memoli, 2014) della giunta comunale allora in carica. Tutto ciò nonostante quelle aree non fossero fisicamente

fruibili e nello stesso periodo, il PUC del 2001 abbia reso edificabili al 75% le aree residuali delle lottizzazioni dei decenni precedenti, precedentemente destinate a verde pubblico attrezzato (zone BS 3\*).

Già da prima, era stato il presidente del maggior gruppo immobiliare della città (e consigliere comunale nella seconda metà degli anni '90) a proporre la creazione, all'interno dell'area urbana, di quattro campi da golf su una superficie complessiva di oltre 500 ettari a cavallo fra l'attuale area militare del Capo S. Elia-Calamosca e il Parco regionale dell'area umida del Molentargius. Un potente attrattore turistico, secondo il suo promotore<sup>6</sup>, ed al contempo, un elemento trasversale in grado di giustificare, proprio attraverso il potenziale ritorno economico, la profonda trasformazione ecosistemica in aree con un livello formale di alta protezione ambientale<sup>7</sup>. Uno degli esempi di un confronto dove la percezione del valore dei beni dismissibili è condizionata dal potere reale di governarne la nuova destinazione. Infatti alla gioia per le possibili dismissioni del 2006 dell'allora primo cittadino («un momento storico, una svolta in grado di aprire scenari a dir poco straordinari. I siti potrebbero essere sfruttati in molti modi: si può pensare alla creazione di centri sportivi e culturali, anche se uno dei progetti guida è senz'altro quello dell'uso a fini turistici delle aree di cui verremo in possesso»<sup>8</sup>), non segue da parte della giunta comunale alcun atto concreto.

Ad una scala più ampia, l'urbanistica "regolativa" non ha sviluppato proposte efficaci sul tema. Si pensi ad esempio alla esperienza della elaborazione della pianificazione strategica su scala comunale ed intercomunale a Cagliari, iniziata con il processo di definizione (dal 2007 al 2009) del *Piano Strategico di Cagliari* (Boggio *et al.*, 2008) e continuata, a seguito dell'approvazione del *Piano Strategico Intercomunale* nel 2012, con una revisione e adeguamento del *Piano Strategico di Cagliari* a fine 2012<sup>9</sup>.

Il documento, che integra le priorità di pianificazione dei 16 Comuni dell'area vasta di Cagliari, ha affrontato il tema della disponibilità di

---

<sup>6</sup> <http://www.unionesarda.it/articoli/articolo/186934>.

<sup>7</sup> Il promontorio di S. Elia è vincolato come bene paesaggistico (Decreto Ministeriale 26 Aprile 1966); nell'area sono stati individuati Siti di Importanza Comunitaria (ITB042242 "Torre del Poetto", ITB042243 "Monte S. Elia, Cala Mosca e Cala Fighera") e la stessa è indicata come *riserva naturale* ai sensi della L.R. 31/89.

<sup>8</sup> <http://www.altravoce.net/oldsite/2006/11/12/stellette.html>.

<sup>9</sup> Tutti i documenti sono disponibili in rete: [www.comune.cagliari.it](http://www.comune.cagliari.it).

immobili adibiti ad abitazione di fatto prendendo atto di uno squilibrio tra domanda e offerta abitativa a Cagliari e degli impatti di tale processo. È stata privilegiata soprattutto l'ottica della mobilità intercomunale, rispetto a interventi strutturali attraverso politiche abitative e l'obbiettivo si è spostato sul potenziamento delle infrastrutture per la mobilità motorizzata, pubblica e privata. Per quanto riguarda la dismissione dei beni militari si enfatizza la loro possibile funzione di spazi per il tempo libero, specialmente all'interno della asse progettuale *Cagliari Città dello Sport, del Benessere e dell'Intrattenimento*.

In questo quadro sono ancora una volta le azioni ai margini a costituire il contraltare "dal basso" alle scelte dei gruppi dominanti. Nasce un'associazione culturale, M.u.s.a. (Monte Urpinu salvaguardia ambientale) che punta a tutelare l'integrità delle terre intorno all'ex deposito carburanti di Monte Urpinu e a favorirne la trasformazione in luogo dell'orticoltura urbana. Al contempo si elabora in ambito universitario il progetto COSMESE «con lo scopo di coordinare le attività dei ricercatori impegnati nell'isolamento e nella caratterizzazione dei metaboliti secondari di origine naturale... su cui basare lo sviluppo di nuove molecole... utili nella farmaceutica, in erboristeria e in cosmesi». Un centro di ricerca da insediare nel sistema Sant'Elia-Calamosca, in un contesto ad alta biodiversità secondo i promotori. Nelle stesse aree nasce nel 2010 un comitato di coordinamento fra le famiglie occupanti le numerose abitazioni di servizio presenti in diverse aree della città, teoricamente destinate ai militari in attività ma in realtà da molti occupate dopo il pensionamento, una forma di smilitarizzazione informale tollerata da tutte le istituzioni.

L'azione formale delle amministrazioni locali attualmente si inserisce in un quadro in cui, da un lato cresce l'entità degli immobili di nuova edificazione invenduti e dall'altro, si materializza la paura di non essere in grado di far fronte al costo della gestione del nuovo patrimonio in via di dismissione. Quest'ultimo elemento compare anche nelle dichiarazioni più recenti dell'amministrazione comunale. L'attuale sindaco Zedda, davanti al consiglio comunale, dichiara: «Bisogna chiarire che, se anche la Regione, nell'ambito delle proprie proprietà, trasferisse quelle proprietà al Comune, noi saremo in difficoltà nella gestione [...]»<sup>10</sup>. Altri esponenti

---

<sup>10</sup> [www.comune.cagliari.it/.../ComuneCagliari/.../downloadAllegatoBin.actio...](http://www.comune.cagliari.it/.../ComuneCagliari/.../downloadAllegatoBin.actio...)

della attuale maggioranza spingono perché questi beni siano acquisiti così «da poter(li) eventualmente utilizzare in permuta nelle trattative con privati, per poter “riscattare” altre aree pregiate all’interno della città, aree su cui, ad oggi, i privati stessi possono vantare legittimamente dei diritti»<sup>11</sup>.

Nel maggio 2014, lo Stato maggiore dell’Esercito ha esposto in una nota le proprie strategie di razionalizzazione e alienazione dei beni militari a Cagliari. Si andrebbe verso un accentramento della presenza militare in città nei siti operativi, amministrativi e di addestramento delle Caserme Ederle, Monfenera, Villasanta e Mereu, oltre al mantenimento del Campo Rossi come Polo Sportivo. Questa strategia unilaterale ha costituito oggetto di confronto nell’ambito della seconda Conferenza Nazionale sulle servitù militari e, come già indicato, è stata respinta dalla presidenza della giunta regionale.

Si ripropongono in veste diversa gli stessi problemi che hanno segnato la municipalità alla fine dell’Ottocento. Non ci sono più mura da demolire e il volto della città resta condizionato dalla incapacità di pianificare all’interno delle aree demaniali. L’ultima frontiera urbanistica di una città priva di un minimo di continuità nel costruito si spegne sull’altare delle condizionalità immobiliari.

*Verso nuove bandiere?* – L’eccessivo peso delle strutture militari grava su una città che risulta stretta tra quelli che sono i suoi confini naturali (mare, stagni, pianure retrostagnali) e i confini creati dall’opera dell’uomo (insediamenti urbani e periurbani ricadenti sotto altri comuni, insediamenti industriali e commerciali).

In generale emerge nel dibattito cittadino su queste aree una visione che evidenzia la natura di “vuoto” da riempire dei beni in questione. In effetti, a parte il caso degli immobili di pregio nel centro storico, i beni militari sembrano non essere considerati come parte del patrimonio urbano degno di valorizzazione, se non immobiliare. A Cagliari ad esempio, la riproduzione e attualizzazione di un paesaggio del ricordo, della memoria militare non è un fenomeno rilevante, nonostante il successo negli ultimi anni della costruzione discorsiva del mito della Brigata Sassari (di stanza anche a Cagliari) e la sua crescente visibilità

---

<sup>11</sup> <http://andreascano.blog.tiscali.it>

anche su scala nazionale. D'altronde è opportuno ricordare che Cagliari non è un luogo qualunque nella costruzione del pensiero antimilitarista italiano. Uno dei padri fondatori del pensiero non violento in Italia, Aldo Capitini, negli anni della sua docenza alla Facoltà di Pedagogia dell'Università (1956-1963) ha contribuito alla diffusione di un dibattito animato sul tema (Catarci, 2013). Nel 1962 Cagliari ha ospitato la prima Marcia per la Pace in Italia e negli anni a seguire l'antimilitarismo di matrice cattolica e socialista ha dato vita ad una vivace attività associativa.

Probabilmente con la sola eccezione dei bombardamenti alleati del 1943, divenuti parte del processo ufficiale di ricostruzione di una memoria condivisa da parte delle Autorità Locali, nella città odierna non si è conservato e riprodotto un rilevante paesaggio della memoria legato al fatto militare (sul dibattito intorno al paesaggio militare, Woodward, 2014).

Negli ultimi anni, a seguito della crisi finanziaria globale, gli effetti sul mercato del lavoro si sono sommati alla crisi del settore immobiliare portando in primo piano la questione abitativa a Cagliari.

Paradossalmente in città emergono difficoltà sempre maggiori nell'accesso alla prima casa da parte delle fasce giovani e a basso-medio reddito e, allo stesso tempo, nella commercializzazione degli immobili di nuova costruzione per via dei prezzi troppo alti. Dall'analisi dei dati sulle dinamiche del mercato immobiliare a Cagliari nel corso del decennio 1999-2009 (Argiolas *et al.*, 2011) emerge che a fronte di un aumento del 100% dei prezzi degli immobili, il reddito della popolazione, specie per i nuclei familiari monoreddito, ha reso praticamente impossibile l'acquisto. Nonostante la generale ridotta capacità d'acquisto, i prezzi degli immobili tardano ad adeguarsi (Ingaramo *et al.*, 2011). Secondo i dati del Comune di Cagliari, il Censimento dell'Ottobre 2011 rilevava nel territorio comunale 5090 alloggi vuoti.

In un sistema urbano nel quale i "vuoti" rappresentano uno spazio residuo del territorio, una percentuale di oltre il 3% di aree e immobili destinata a strutture e utilizzi militari è decisamente eccessiva. Se è indubbio che il vincolo militare ha rappresentato un freno all'edilizia incontrollata che ha interessato Cagliari a partire dal secondo dopoguerra e fino agli anni Ottanta del Novecento, la sua attuale persistenza ostacola la realizzazione di un PUC che possa riguardare la totalità del territorio.

Finora è mancata, a parte qualche tentativo di cui si è dato conto, una rivendicazione chiara, precisa e correlata da progetti effettivamente attuabili, del che cosa si sarebbe voluto fare sui terreni demaniali recuperati agli usi civili. Ci sembra che proprio attraverso una nuova centralità di un'idea "egualitaria" dello spazio pubblico e delle sue funzioni, il progetto di città possa recuperare, davanti alla crisi, le sue tre inscindibili dimensioni fondamentali di *urbs*, *civitas* e *polis*, spazio fisico, spazio della società e spazio del governo del fatto urbano (Salzano, 2009; Abis e Saiu, 2013; Lai, 2013).

L'indicazione delle molteplici possibilità di rifunzionalizzazione dei beni militari dismessi, capaci di modificare significativamente l'organizzazione e la pianificazione del sistema urbano, non fa che accrescere il rammarico per un'azione politica che solo modestamente ha saputo cogliere l'importanza che nel medio-lungo periodo la riacquisizione di questi beni potrà avere nei progetti di sviluppo territoriale.

## BIBLIOGRAFIA

- ABIS, E. e SAIU, V., "Il paesaggio storico urbano tra conservazione e sviluppo sostenibile. Il ruolo del patrimonio pubblico per il progetto di riqualificazione del quartiere Castello", in *Atti della XVI Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti (Napoli, 9-10 Maggio 2013)*, 2013 (<http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/siu/xvi-conferenza-nazionale-siu-atelier-3>).
- ARGIOLAS M., COPPOLA K., FURCAS V. e MELONI S., "GIS e valori immobiliari: un metodo per l'analisi del rischio d'investimento immobiliare", in *Atti 15a Conferenza Nazionale ASITA (Reggia di Colorno 15-18 novembre 2011)*, 2011, pp. 113-122.
- BAGAEEN, S., "Redeveloping former military sites: competitiveness, urban sustainability and public participation", *Cities*, 2006, 23, 5, pp. 339-352.
- BICC-BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION, *Fostering of Conversion by the European Union-Konver II*, Report 9, 1997.
- BOBBIO R., "Riconversione delle aree dismesse: aggiornamento e spunti di riflessione", *Urbanistica Informazioni*, 1999, 164, p. 5.

- BOGGIO F., MEMOLI M. e ROSSI U., “Attori locali e strategie di sviluppo urbano a Cagliari. La contesa sulla portualità”, in SOMMELLA R. (a cura), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 157-172.
- BOGGIO F., SISTU G. e STANZIONE L., “Beni culturali e aree minerarie dismesse: il caso del Sulcis-Iglesiente”, in DANSERO E., EMANUEL C., e GOVERNA F. (a cura), *I patrimoni industriali. Una geografia per lo sviluppo locale*, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp. 79-98.
- CASTELLS M., *La questione urbana*, Padova, Marsilio Editori, 1974.
- CATARCI M., *Il Pensiero disarmato. La pedagogia della nonviolenza di Aldo Capitini*, Roma, EGA-Edizioni, 2013.
- CATTEDRA R. e MEMOLI M., “Un contro-luogo di urbanità marginale. Il quartiere di Sant’Elia a Cagliari”, in Tanca M. (a cura), *Un lungo viaggio nella geografia umana della Sardegna*, Bologna, Pàtron, 2014, pp. 159-173.
- CORTI E., *Comune di Cagliari. Piano Urbanistico Comunale. Relazione analitica generale*, 1997, ([http://www.comune.cagliari.it/resources/cms/documents/PUC\\_RelazioneAnaliticaGenerale.pdf](http://www.comune.cagliari.it/resources/cms/documents/PUC_RelazioneAnaliticaGenerale.pdf)).
- DANSERO E., GOVERNA F., “Patrimoni industriali e sviluppo locale”, in DANSERO E., EMANUEL C. e GOVERNA F. (a cura), *I patrimoni industriali. Una geografia per lo sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 11-42.
- DUBOIS-MAURY JOCELYNE, “Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France”, *Annales de Géographie*, 1998, 107, 599, pp. 89-97.
- FIM-CISL, “Della riconversione. Possibilità e strumenti per la riconversione della produzione bellica in produzione civile socialmente utile”, in *Atti del seminario FIM-CISL Lombardia (Palazzo ex Stellite Milano, 7-8 ottobre 1985)*, Fim-Cisl Lombardia, 1986.
- G.I.S.A., *Sardegna. Il turismo via del futuro. Un progetto integrato per la riqualificazione e lo sviluppo del Cagliaritano*, Cagliari, Centro Studi e Ricerche Grandi Infrastrutture Sardegna, 1989.
- GOVERNA F. e MEMOLI M. (a cura), *Geografie dell'urbano. Spazi, Politiche, Pratiche della Città*, Roma, Carocci, 2011.
- GRAHAM S., “When Life Itself is War: On the Urbanization of Military and Security Doctrine”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, 36, 2, pp. 136-155.

- HANSEN K.N., *The Greening of Pentagon brownfields: Using Environmental Discourse to Redevelop Former Military Bases*, Lanham, Lexington Books, 2004.
- INGARAMO, L., MUSSIDA, C. e SABATINO, S., (2011), “Impatti della crisi sul mercato del lavoro e sul settore immobiliare”, in *Il ruolo delle città nella economia della conoscenza. Atti XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali (Torino 15-17 settembre 2011)*, Torino, Politecnico di Torino, 2011.
- ISTAT, *Indicatori Ambientali Urbani – Anno 2006, 2007* (<http://www.istat.it/it/archivio/42763>).
- KASIOUMI E., “Sustainable Urbanism: Vision and Planning Process Through an Examination of Two Model Neighborhood Developments”, *Berkeley Planning Journal*, 2011, 24, 1, pp. 91-114.
- LAI M. e SISTU G., “Beni militari dismessi e dismissibili fra abbandono e riuso urbano. Il caso di studio di Cagliari”, in *Beni culturali territoriali regionali. Atti del convegno di studi, (Urbino 27-29 settembre 2001)*, Fano, Grapho5, 2011, II, pp. 199-206.
- LAI, F., “Nature and the city: the salt-works park in the urban area of Cagliari (Sardinia, Italy)”, *Journal of Political Ecology*, 2013, 20, 3, pp. 329-341.
- LE GOFF J., “Costruzione e distruzione delle torri della città murata”, in DE SETA G. e LE GOFF J. (a cura), *La città e le mura*, Roma-Bari, Laterza, 1989, pp. 1-10.
- LEFEBVRE H., *La produzione dello spazio*, Milano, Moizzi, 1978.
- LOW S.M. and SMITH N., *The politics of public space*, Londra, Routledge, 2006.
- MILESI E., “Storia e disegno della città di Cagliari: morfologia urbana e struttura militare”, *Atti della Facoltà di Ingegneria*, 1978, 10, 6, 2, pp. 209-248.
- MINISTERO DELLA DIFESA, *Atti della Conferenza nazionale sulle Servitù Militari*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1981.
- MIRTINNEN H., *Base Conversion in Central and Eastern Europe 1989-2003*, Bonn, BICC, 2003.
- ORTU G.G. (a cura), *Cagliari tra passato e futuro*, Cagliari, CUEC, 2004.
- PAINTER J. e JEFFREY A., *Geografia Politica*, Torino, UTET Università, 2011.

- PEDROCCO P., PUPILLO F. e CRISTEA I., “I vuoti urbani e le infrastrutture dismesse. Un’occasione per la classificazione dei beni demaniali sul territorio”, *TRLA*, 2011, 7, pp. 111-122.
- PERELLI C., PINNA P. e SISTU G., “Mining Heritage, Local Development and Identity: The Case of Sardinia”, in KAMINKI J., BENSON A.M. e ARNOLD D. (a cura), *Mining Heritage and Tourism. A Global Synthesis*. London, Routledge, 2011, pp. 203-213.
- PIRINU A., *Il disegno dei baluardi cinquecenteschi nell’opera dei fratelli Palearo Fratino. Le piazzeforti della Sardegna*, Firenze, All’insegna del Giglio, 2013.
- POLLO R., “La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: la riconversione dei siti militari”, *TECHNE*, 2012, 3, pp. 216-223.
- PONZINI D. e VANI M., “Planning for military real estate conversion: collaborative practices and urban redevelopment projects in two Italian cities”, *Urban Research & Practice*, 2014, 7, 1, pp. 56-73.
- RAFFESTIN C., *Pour une Géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1980.
- RASSU M., *Cantine, Caverne, Bunkers. La protezione antiaerea a Cagliari durante la seconda guerra mondiale*, Cagliari, ARSOM, 2013.
- RASSU M., *Baluardi di pietra: storia delle fortificazioni di Cagliari*, Cagliari, Aipsa, 2003.
- ROSSI U. e VANOLO A., *Geografia politica urbana*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2010.
- SALZANO E., “Vent’anni e più di urbanistica contrattata”, Relazione al Convegno “La città venduta. Vent’anni di urbanistica contrattata”, Italia Nostra, Roma, 6 aprile 2011 (<http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/16826/0/15/>).
- SALZANO E., “Urbs, civitas, polis, le tre facce dell’urbano”, in BONORA P. e CERVELLATI P.L. (a cura), *Per una nuova urbanità dopo l’alluvione immobiljarista*, Reggio Emilia, Diabasis, 2009.
- SISTU G. e STANZIONE G., “Il contributo delle pratiche informali alla trasformazione urbana di Cagliari”, in *Atti del XXXI Congresso Geografico Italiano (Milano 11-15 giugno 2012)*, in stampa.
- SOJA E.W., *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Bologna, Pàtron, 2007.
- STATERA A., “Cagliari sotto assedio tra banche e mattone”, *La Repubblica*, 15 marzo 2007 (<http://www.repubblica.it/2007/01/sezioni/politica/inchiesta-citta/potere-cagliari/potere-cagliari.html>).

- Turning Bases Into Great Places: New Life for Closed Military Facilities*, Washington, EPA, 2006.
- VANI M., *La valorizzazione delle aree militari nei centri storici urbani. Evidenze dall'attuazione del programma Valore Paese nella Regione Emilia Romagna*, Bologna, Ervet-Emilia-Romagna, 2008.
- WEI ZHENG H., QIPING G. and WANG H., "A review of recent studies on sustainable urban renewal", *Habitat International*, 2014, 41, pp. 272–279.
- WOODWARD R., "Military landscapes: Agendas and approaches for future research", *Progress in Human Geography*, 2014, 38, 1, pp. 40-61.

## SITOGRAFIA

<http://www.bicc.de>  
<http://www.epa.gov>

*Lowering flags. Post Military areas and urban planning in Cagliari (Italy).* – Evolving geopolitics of military power and Armed Forces in Europe led to under utilization or disposal of military sites. Urban landscape reveals urban voids and abandoned spaces waiting to be reconnected to present urban activities. Urban planning is torn between fostering public and community spaces or to manage the transformation of urban military sites into real estate projects. Starting from the experience of the city of Cagliari, the article describes historic evolution of military areas inside the city, formal planning processes, informal lobbying practices, and community efforts to convert underutilized sites to economically productive or new common spaces.

*Keywords.* – post military areas, public spaces, urban void

CRENoS, Centro Ricerche Economiche Nord - Sud, Università di Cagliari e Sassari  
[carlo.perelli@crenos.unica.it](mailto:carlo.perelli@crenos.unica.it)

Dipartimento di Scienze Sociali e delle Istituzioni, Università di Cagliari  
[sistug@unica.it](mailto:sistug@unica.it)