L'Ex Caserma Piave di Belluno

Appunti sulla rigenerazione urbana · novembre 2026 · Luigi Filippo Daniele

1. Il caso locale e l'analisi dei modelli normativi

Le leggi regionali sulla rigenerazione urbana fissano obiettivi, tipizzano gli interventi e distribuiscono premialità, ma dicono relativamente poco su ciò che accade quando un Comune si trova davvero a gestire un'area dismessa, con poche risorse e un titolo di proprietà incerto.[1] Per valutarne l'efficacia occorre guardare alle esperienze locali, cioè al luogo in cui le norme vengono applicate e, non di rado, adattate ad esigenze che il legislatore non aveva previsto.

Il compendio dell'Ex caserma Piave di Belluno si presta bene a questa analisi. L'area torna al Comune nel 2012, al termine di un contenzioso patrimoniale con l'amministrazione militare le cui radici risalgono addirittura al 1905, e quindi fuori dai regimi ordinari della dismissione degli immobili della Difesa. Dopo l'acquisizione l'amministrazione rinuncia, almeno in una prima fase, a vendere e costruisce il riuso del patrimonio edilizio per fasi successive, assegnando gli edifici ad associazioni e soggetti del terzo settore in cambio di lavori di manutenzione, fino a delineare quella che gli atti comunali chiamano «Cittadella del terzo settore».

Ecco che qui conta soprattutto la dimensione squisitamente locale. Belluno è un capoluogo di Provincia di circa trentacinquemila abitanti, e qui l'alternativa tra alienare e trasformare in proprio si presentava in termini poco favorevoli: le risorse comunali non bastavano neppure per liberare l'area dalla vegetazione, e il valore di realizzo di un compendio militare privo di agibilità formale, in una città di queste dimensioni, era tutto da verificare. Il caso in analisi permette così di osservare come si comporta il diritto amministrativo (urbanistico e degli enti locali) quando le due leve tradizionali, il mercato e la spesa pubblica, sono abbastanza deboli.



Sul piano del metodo, lo studio del nostro caso è usato come strumento di verifica, nella linea della distinzione ormai classica tra *law in books* e *law in action*.[2] La cronaca amministrativa della caserma Piave viene letta con le categorie del diritto urbanistico e del diritto dei beni pubblici, per capire quali istituti abbiano reso possibile il riuso e quali, pur disponibili, siano rimasti ai margini. Le fonti che ho qui utilizzato sono in prevalenza documentali: gli atti del Comune di Belluno e la documentazione raccolta sul sito istituzionale dedicato al compendio, che contiene la ricostruzione storica, lo studio tecnico del 2013 e i resoconti del progetto finanziato da ANCI nel 2016.[3] Sono materiali prodotti dall'amministrazione stessa e vanno letti con tutta la cautela dovuta a ogni fonte di parte; dove la ricostruzione comunale lascia margini di incertezza, l'ho segnalato nelle note.



Il singolo caso non autorizza ad effettuare generalizzazioni statistiche. Può però mettere in crisi un'idea ormai diffusa, e in questo sta sicuramente il suo valore euristico:[4] l'esperienza bellunese dello Spazio Ex contraddice l'assunto secondo cui la rigenerazione urbana di un grande compendio pubblico richiederebbe necessariamente capitali ingenti e operazioni immobiliari complesse. Resta quindi da capire a quali condizioni giuridiche l'alternativa sia praticabile, e con quali costi: è pertanto questa la domanda che attraversa l'intero scritto.

Il percorso è il seguente.

Si ricostruisce anzitutto la vicenda proprietaria del compendio (§ 2), collocandola nel diritto positivo della dismissione dei beni militari (§ 3). Si esaminano poi le scelte compiute dal Comune dopo il 2012, cioè la ricognizione del 2013 e la decisione di non alienare (§ 4), gli strumenti di assegnazione degli spazi (§ 5) e l'esperienza dell'Assemblea degli assegnatari nata con il progetto ANCI (§ 6). Gli ultimi paragrafi inquadrano il caso nelle teorie della sussidiarietà orizzontale e dei beni comuni (§ 7), ne valutano punti di forza e limiti (§ 8) e ne discutono la trasferibilità ad altre città medie alla luce della legislazione veneta (§ 9).

Note

[1] Per la parte che qui interessa, v. la l.r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14, «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11», e la l.r. Veneto 4 aprile 2019, n. 14, «Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e l'incentivazione alla rinaturalizzazione del territorio veneto». Tra gli altri modelli regionali, la l.r. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, «Norme per la rigenerazione urbana»; la l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; la l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24; la l.r. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18. Per un quadro d'insieme, F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

[2] R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, 44, 1910, p. 12 ss.

[3] Comune di Belluno, sito istituzionale Ex Caserma Piave, sezioni «Notizie storiche», «Lo stato del compendio nel 2013», «La ripulitura dell'area» e «Progetto ANCI. Ex caserma Piave. Laboratorio di creatività urbana. Stato di attuazione», consultate nel novembre 2026.

[4] B. Flyvbjerg, *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, in *Qualitative Inquiry*, 12, 2006, n. 2, p. 219 ss.; R.K. Yin, *Case Study Research and Applications. Design and Methods*, 6a ed., Thousand Oaks, Sage, 2018.

2. La formazione del compendio e il nodo proprietario (1900-2012)

Il Comune ha acquisito la disponibilità della ex caserma Piave al termine di una vicenda patrimoniale durata più di un secolo, chiusa soltanto nel 2012 con una transazione. Conviene partire da qui, perché il titolo con cui l'ente detiene oggi l'area conserva ancora i segni di quella storia e ne condiziona inequivocabilmente le scelte successive.

Dagli anni Ottanta dell'Ottocento Belluno persegue con costanza un ruolo militare, che otterrà con la designazione a quartier generale della Brigata alpina «Cadore»: nel corso del Novecento la città arriverà a ospitare cinque caserme e diverse migliaia di soldati, con effetti rilevanti sulla sua economia.[5] In questo quadro, nel 1900 il Comune acquista da privati un terreno di 65.000 metri quadrati in località Prato del Vescovo, indicato dall'autorità militare come il più adatto a una piazza d'armi. Con atto del 5 ottobre 1905 l'area è concessa in uso gratuito all'amministrazione militare per novant'anni, con proroga automatica di altri ventinove in assenza di disdetta. In cambio di questo il Comune ottiene l'uso gratuito del parco demaniale vicino alla caserma dei Gesuiti, che intende aprire al pubblico.



Lo scambio riguardava soltanto gli usi, mentre la proprietà restava in capo a ciascun concedente, e proprio qui stava la sua fragilità. Nei decenni successivi ognuna delle due amministrazioni costruì sul terreno dell'altra. Il Comune realizzò in centro il parco Città di Bologna (al quale dedicherò più avanti un articolo specifico); lo Stato edificò nel 1950 la caserma Piave sull'antica piazza d'armi, che insieme al poligono di tiro e all'aerocampo «Arturo Dall'Oro» assunse una funzione logistica complementare alla caserma Toigo. Le permute ipotizzate per riallineare titoli e usi non andarono in porto, sia per l'evoluzione della disciplina dei beni demaniali sia per il mancato accordo sui valori, cresciuti con lo sviluppo della vicina zona industriale e commerciale della Veneggia.

Secondo la ricostruzione comunale, nel 1971 la convenzione cessa di avere efficacia e con essa il regime di uso gratuito reciproco; si aprono contenziosi di natura economica tra le due amministrazioni.[6] La svolta arriva dall'esterno, con la ristrutturazione dell'Esercito. Lo scioglimento della Brigata «Cadore» nel 1997 e la soppressione del 16° Reggimento «Belluno» nel 2004 lasciano in città il solo 7° Reggimento alpini, e nel 2004 tutti i beni dell'area sono dichiarati non più necessari alla Difesa e riconsegnati all'Agenzia del Demanio.

Il passaggio del 2004 ha un significato giuridico determinante. Le caserme appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826, comma 2, c.c.) e non possono essere sottratte alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che le riguardano (art. 828, comma 2, c.c.).[7] La dichiarazione di non utilità ai fini della Difesa e la riconsegna all'Agenzia del Demanio ne segnano il transito al patrimonio disponibile, cioè nella

categoria dei beni di cui l'amministrazione può disporre secondo il diritto comune. È questa trasformazione a rendere praticabile una soluzione negoziale. La transazione richiede che le parti abbiano la capacità di disporre dei diritti che ne formano oggetto, ed è nulla se questi sono sottratti alla loro disponibilità per legge o per natura (art. 1966 c.c.):[8] finché il compendio restava destinato alla Difesa, un accordo che ne ridefinisse la titolarità sarebbe stato difficilmente concepibile.

L'atto transattivo viene stipulato il 5 aprile 2012 con l'Agenzia del Demanio. Al Comune sono riconosciuti la proprietà del parco Città di Bologna e di un altro immobile e il diritto di proprietà superficiaria sul complesso della ex caserma Piave, cioè sulla porzione sud-occidentale dell'area militare: 30.950 metri quadrati, con tutti gli edifici, per una volumetria di 39.706 metri cubi. Il Ministero della Difesa conserva per esigenze logistiche la porzione nord-orientale, con il poligono di tiro e gli edifici pertinenziali.[9]

La qualificazione del titolo merita poi una maggiore attenzione. La proprietà della superficie presuppone la separazione tra la proprietà del suolo e quella della costruzione (art. 952 c.c.) e può essere costituita per un tempo determinato, alla scadenza del quale il proprietario del suolo diventa proprietario della costruzione (art. 953 c.c.). Da quanto risulta allo scrivente, il diritto di superficie riconosciuto al Comune è perpetuo.[10]

Tabella 1. Cronologia essenziale del compendio

Anno	Atto o evento	Rilievo giuridico
1900	Il Comune acquista 65.000 mq in località Prato del Vescovo	Proprietà comunale dell'area destinata a piazza d'armi
1905	Convenzione del 5 ottobre: uso gratuito reciproco con l'autorità militare	Scambio di usi per 90 anni, prorogabili di 29
1950	Costruzione della caserma Piave	Opere statali su suolo concesso in uso
1971	Cessazione della convenzione, secondo la fonte comunale	Avvio del contenzioso economico
2004	Beni dichiarati non più necessari alla difesa e riconsegnati al Demanio	Passaggio al patrimonio disponibile
2012	Atto transattivo del 5 aprile con l'Agenzia del Demanio	Proprietà superficiaria al Comune: 30.950 mq, 39.706 mc
2013	Pulizia volontaria in estate, ricognizione comunale a novembre	Studio dello stato di fatto e delle prospettive di valorizzazione
2014	DGC 43/2014, primo bando, DCC 42/2014	Compendio classificato F.PS-F.AS nel PRG

Anno	Atto o evento	Rilievo giuridico
2014-2016	Quattro bandi e convenzioni approvate dal Consiglio comunale	Recupero a carico degli assegnatari, uso gratuito poi locazione agevolata
2016-2018	Progetto ANCI, Assemblea degli assegnatari, logo SPAZIO EX (DD 947/2017)	Autogoverno delle aree comuni
2017-2020	Contratti di locazione a recupero della spesa per i lavori	Lavori imputati a canone anticipato
2020-2021	Modifica del piano delle alienazioni e asta dell'edificio 16	Alienazione per circa 500.000 euro
2022-2024	Nuove locazioni e assegnazioni, progetto «Commons»	Regolamento di gestione delle aree comuni

Note

[5] Comune di Belluno, «Notizie storiche», cit. (nota 3), da cui sono tratti anche i dati che seguono fino al 2012.

[6] La fonte comunale collega la cessazione all'«entrata in vigore del nuovo codice di diritto sostanziale». La formula è di difficile decifrazione, perché il codice civile vigente risale al 1942 e nel 1971 non risulta entrato in vigore alcun nuovo codice. È plausibile che si alluda a una sopravvenienza normativa incidente sui rapporti tra le due amministrazioni, ma il punto andrebbe verificato sugli atti del contenzioso, che non risultano pubblicati.

[7] Sul regime dei beni patrimoniali indisponibili si vedano ancora M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963, e V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983.

[8] La regola vale anche per le pubbliche amministrazioni, che possono transigere soltanto su diritti disponibili; una transazione su beni ancora vincolati alla destinazione pubblica incontrerebbe il limite dell'art. 828, comma 2, c.c.

[9] Comune di Belluno, «Notizie storiche», cit.; per l'indicazione dell'Agenzia del Demanio come controparte, Il Comune mette in vendita un edificio all'ex caserma Piave, in *Corriere delle Alpi*, 7 settembre 2020.

[10] Il diritto di superficie è perpetuo se l'atto costitutivo non fissa un termine: l'estinzione per scadenza, con l'acquisto della costruzione da parte del proprietario del suolo, è prevista dall'art. 953 c.c. per la sola costituzione a tempo determinato.

3. La dismissione dei beni della Difesa nel diritto positivo e l'atipicità della via transattiva

La Ex Caserma Piave è arrivata al Comune per una strada che la legislazione sulla dismissione degli immobili militari non contempla: la chiusura negoziale di un contenzioso patrimoniale. Per misurare che cosa abbia comportato questa atipicità occorre richiamare, sia pure per sommi capi, la legislazione ordinaria.



Dalla metà degli anni Novanta, con la riduzione dello strumento militare seguita alla fine della guerra fredda, il legislatore ha costruito un apparato normativo stratificato e di lettura non agevole. Una prima stagione affida al Ministero della Difesa, d'intesa con l'Agenzia del Demanio, l'individuazione degli immobili non più utili ai fini istituzionali da inserire in programmi di dismissione (art. 3, comma 112, l. 23 dicembre 1996, n. 662; art. 27, comma 13, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326). Queste disposizioni sono poi confluite nel Codice dell'Ordinamento Militare, che agli artt. 306 e 307 disciplina la dismissione degli alloggi e degli altri beni immobili della Difesa (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66), più volte modificato.[11] La dismissione della caserma Piave nel 2004 appartiene a questa stagione, nella quale la riconsegna all'Agenzia del Demanio era il presupposto per la messa a reddito o per la vendita.

Una seconda stagione si apre con il cd. *Federalismo Demaniale*. Il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 consente il trasferimento a titolo non oneroso agli enti territoriali dei beni statali, compresi quelli in uso alla Difesa e non più necessari alle sue finalità (art. 5, comma 1, lett. e, e comma 4); l'art. 56-bis d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, ne ha semplificato la procedura, fondandola su una richiesta dell'ente all'Agenzia del Demanio.[12]

A distanza di anni il bilancio è ambivalente. La stessa Agenzia ha osservato che gli enti si sono trovati a sostenere, dal giorno del trasferimento, oneri di gestione senza alcuna certezza di una corrispondente redditività, specie per gli immobili rimasti inutilizzati; e i termini per completare le procedure dell'art. 56-bis sono scaduti da tempo.[13]



La terza linea è quella della valorizzazione economica. Vi appartengono la concessione o locazione di valorizzazione fino a cinquant'anni (art. 3-bis d.l. 25 settembre 2001, n. 351, conv. dalla l. 23 novembre 2001, n. 410), estesa ai beni degli enti locali dall'art. 58, comma 6, d.l. 25 giugno 2008, n. 112; i programmi unitari di valorizzazione territoriale dell'art. 3-ter dello stesso d.l. n. 351/2001; i fondi immobiliari promossi dal Ministero dell'economia (art. 33 d.l. 6 luglio 2011, n. 98); infine la procedura dell'art. 26 d.l. 12 settembre 2014, n. 133, che consente al Comune di proporre il recupero di immobili pubblici inutilizzati, anche della Difesa, con una diversa destinazione urbanistica, fissata da un **accordo di programma** con

efficacia di variante, e gli riconosce una quota dei proventi.[14] La letteratura urbanistica ha documentato le inerzie di questo modello: i grandi progetti affidati ai fondi immobiliari pubblici stentano a decollare e ad arrivare a compimento, così la sorte dei compendi resta legata a una domanda di mercato che nelle città piccole e medie spesso manca.[15]

La stessa Belluno offre un piccolo esempio di questi modelli. L'ex caserma Jacopo Tasso, rimasta allo Stato, è stata oggetto di un appalto di recupero aggiudicato nel 2022 per insediarvi uffici statali e alloggi per la Questura, nel quadro della razionalizzazione degli spazi delle amministrazioni centrali (art. 3, comma 9, d.l. 6 luglio 2012, n. 95). Per l'ex caserma Fantuzzi, compresa nel Piano Città degli immobili pubblici sottoscritto nel 2025 da Comune, Ministero della Cultura e Agenzia del Demanio, l'Agenzia ha pubblicato nel febbraio 2026 un invito a manifestare interesse rivolto agli operatori privati per circa 10.000 metri quadrati, da destinare a residenza, attività economiche e servizi accanto alla nuova sede della Questura.[16] L'ex Piave segue una terza via, interamente comunale e affidata al terzo settore.



L'atipicità del caso della Caserma Piave ha prodotto due effetti: da un lato ha sottratto il compendio ai tempi ed ai condizionamenti delle procedure statali, perché dal 2012 il Comune ne dispone direttamente e decide se e come valorizzarlo, senza negoziarne la destinazione con altri livelli di governo. Lo ha però privato degli strumenti che quelle procedure offrono, a partire dall'accordo di programma con efficacia di variante e dalle premialità sui proventi. A Belluno questo secondo elemento ha pesato poco, perché l'area

era già classificata come zona per attrezzature di interesse generale (Z.T.O F) e pertanto il Comune ha potuto riordinarne la destinazione con una propria variante (§ 4). Il primo effetto spiega invece la rapidità della partenza: tra la transazione e il primo bando passano appena due anni.

Note

[11] Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa, F. Gastaldi, F. Camerin, *Aree militari dismesse e rigenerazione urbana. Potenzialità di valorizzazione del territorio, innovazioni legislative e di processo*, Siracusa, LetteraVentidue, 2019, cap. 2. Le procedure del codice dell'ordinamento militare sono state riviste, tra l'altro, dall'art. 9 d.lgs. 28 gennaio 2014, n. 7.

[12] Sul rapporto tra il d.lgs. n. 85/2010 e l'art. 56-bis, che rende applicabile il primo solo in quanto compatibile, IFEL, *Recenti evoluzioni del quadro normativo in materia di patrimonio immobiliare pubblico*, integrazione di settembre 2013.

[13] Agenzia del Demanio, memoria per l'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 16 aprile 2025, che indica nel 31 gennaio 2019 il termine ultimo per la trasmissione delle delibere consiliari.

[14] Il comma 1-bis dell'art. 26, introdotto in sede di conversione dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, assegna priorità ai progetti di recupero a fini di edilizia residenziale, riducendo in parte la portata innovativa della procedura.

[15] F. Gastaldi, F. Camerin, *La riconversione delle aree militari dismesse: questioni irrisolte, criticità e potenzialità*, in *Urbanistica*, 2017, n. 159, p. 144 ss.; F. Camerin, F. Gastaldi (a cura di), *Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021; per le città di piccole e medie dimensioni, E. Marchigiani, P. Cigalotto, *Il riuso delle caserme dismesse in piccole e medie città. Questioni di progetto a partire dal Friuli Venezia Giulia*, Trieste, EUT, 2021. Sul caso bellunese, F. Camerin, *La riconversione degli immobili militari in Italia: il caso dell'ex caserma Piave di Belluno trasformata in «Cittadella del terzo settore»*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2017, n. 2.

[16] Per la Caserma Tasso, avviso di aggiudicazione sulla GUUE, contratto concluso il 30 novembre 2022; per la Fantuzzi, Agenzia del Demanio, comunicato stampa dell'11 febbraio 2026, con termine per le manifestazioni di interesse al 30 aprile 2026.

4. La ricognizione del 2013 e la scelta di non alienare

Arriviamo al 2013, anno in cui il Comune deve scegliere se alienare il compendio, recuperarlo in proprio o affidarne il recupero ad altri. Sceglie la terza via, senza escludere del tutto la prima, in un contesto di risorse scarse e sotto la spinta di soggetti che nella caserma avevano già individuato uno spazio per le proprie attività.

Nell'agosto 2013 la stampa locale descrive edifici vecchi e ammalorati, un intervento pubblico di recupero che rischia di essere costosissimo e un bilancio che non consente di affrontarlo. L'amministrazione annuncia allora un «**progetto di sussidiarietà**»: se i volontari rimetteranno a posto una porzione del complesso, il Comune potrà affidargliela in comodato d'uso, e il **Sindaco Jacopo Massaro** pensa di estendere l'invito ad altre associazioni.[17] Già durante l'estate decine di attivisti dell'associazione ***Casa dei Beni Comuni*** liberano con mezzi propri gli ambiti in cui ricadono gli edifici di loro interesse; nel marzo 2014 una trentina di volontari del Gruppo Alpini Cavarzano-Oltrardo completano il taglio della vegetazione nelle aree restanti, mentre i Servizi forestali provvedono all'asporto del materiale. L'amministrazione si limita, in questa fase, ad accompagnare l'iniziativa.[18]



Nel novembre 2013 il Servizio Opere Pubbliche esegue una ricognizione completa. Il sito, abbandonato da quasi dieci anni, è invaso da una vegetazione infestante, in particolare paulonie a crescita rapida, che rende inaccessibili cancelli ed edifici; le pavimentazioni

sono dissestate e si teme per lo stato delle reti di sottoservizi. Gli edifici sono in condizioni complessivamente mediocri e, per la loro origine militare, privi di accatastamento individuale e di agibilità formale.[19] Il dato giuridico pesa quanto quello fisico: un fabbricato privo di identificazione catastale non può essere oggetto di atti di trasferimento (art. 29, comma 1-bis, l. 27 febbraio 1985, n. 52), e uno privo di agibilità non può essere aperto stabilmente al pubblico; la regolarizzazione ha un costo, che grava su chi la intraprende.

I risultati confluiscono nello studio «**Area ex caserma "Piave**". Analisi dello stato di fatto e prospettive di valorizzazione», approvato dalla Giunta con la deliberazione n. 43 del 21 marzo 2014 insieme allo schema del primo bando.[20] Lo studio isola quattro variabili strategiche (la destinazione urbanistica, la sorte dei corpi edilizi, i soggetti del recupero, il rapporto con il contesto), ne descrive le ipotesi estreme per far emergere le alternative intermedie e fissa alcuni elementi destinati a governare la fase iniziale senza ipotecare le evoluzioni future. L'area è suddivisa in ambiti omogenei, così da ordinare il recupero dei singoli edifici da parte di soggetti diversi ed evitare interventi «a macchia di leopardo». Gli uffici comunali mantengono il controllo su accessi e viabilità interna. Si stima il valore realistico dell'area al metro quadrato, come termine di paragone rispetto all'introito di una semplice alienazione. Si apre infine una procedura nella quale la più ampia gamma di soggetti possa manifestare interesse, anche a fini economici, con proposte di qualunque grado di maturazione.



Lo studio è un atto di indirizzo, estraneo alle tipologie di piano previste dalla legislazione urbanistica, che svolge la funzione di una sorta di **masterplan,** ma informale: fissa un ordine spaziale e procedurale entro cui collocare le decisioni successive e lascia aperto il contenuto delle singole trasformazioni, secondo la logica che la dottrina ha descritto come **urbanistica consensuale**, nella quale gli assetti si definiscono per accordi successivi più che per prescrizioni generali.[21] La scelta di trattenere in capo al Comune accessi,

viabilità e spazi comuni riproduce in scala minore la distinzione tra opere di urbanizzazione, che restano pubbliche, e interventi edilizi, affidati ad altri. Il Comune conserva il controllo dello spazio che tiene insieme il compendio e delega la trasformazione delle singole parti.

La decisione di non alienare va letta alla luce della disciplina del patrimonio degli enti locali. L'art. 58 d.l. n. 112/2008 impone all'ente di individuare ogni anno gli immobili non strumentali alle funzioni istituzionali, «*suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione*», e di inserirli in un piano allegato al bilancio. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2009 l'inserimento ne determina ancora la classificazione come patrimonio disponibile, ma l'effetto di variante automatica è decaduto e la nuova destinazione urbanistica segue le procedure regionali.[22] In questo quadro la stima del valore prevista dallo studio ha un peso che va oltre il dato tecnico: permette di confrontare l'opzione sociale con quella dell'alienazione e di motivare la rinuncia al realizzo immediato, secondo il criterio di valutazione comparativa che la Corte dei conti richiede quando l'ente sacrifica la redditività del proprio patrimonio a un diverso interesse pubblico (§ 5).



Il secondo presupposto è urbanistico. Con la deliberazione consiliare n. 42 del 30 settembre 2014 l'intero compendio è classificato come **F.PS-F.AS**, zona per pubblici servizi e attrezzature sociali secondo gli artt. 7.8 e 7.9 delle norme tecniche del PRG, con il superamento della precedente articolazione in sottoambiti; le attività restano soggette ai limiti del piano di rischio aeroportuale, data la vicinanza dell'aerocampo.[23] Si tratta di zone territoriali omogenee F ai sensi dell'art. 2 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, destinate ad

attrezzature e impianti di interesse generale, nelle quali il PRG di Belluno consente l'intervento diretto di soggetti diversi dal Comune, purché regolato da una convenzione approvata dal Consiglio comunale.

Da quanto risulta allo scrivente, il nuovo Piano degli Interventi del 2026 conferma la destinazione urbanistica.

La soluzione è coerente con la giurisprudenza costituzionale che qualifica come conformative, e non espropriative, le destinazioni a servizi realizzabili anche a iniziativa privata in regime di economia di mercato.[24] Nel caso in esame consente di affidare il recupero ad associazioni e cooperative senza mutare la destinazione pubblica dell'area, e di riservare al Consiglio, organo di indirizzo e controllo, l'approvazione di ogni singola convenzione.

La ricognizione del 2013 restituisce infine l'immagine di un'amministrazione che, pur priva delle risorse per intervenire direttamente, ha conservato la regia del processo e ne ha distribuito l'esecuzione. Sono stati evitati due rischi opposti: un controllo pubblico così pervasivo da scoraggiare le iniziative, grazie all'ampia libertà lasciata nella forma delle proposte, e l'abbandono al mercato, grazie alla proprietà rimasta pubblica e alla destinazione vincolata. È su questa base che vengono poi costruiti gli strumenti di assegnazione.

Note

[17] Lavori di pulizia alla Caserma Piave, in *Corriere delle Alpi*, 10 agosto 2013.

[18] Comune di Belluno, «La ripulitura dell'area», sito Ex Caserma Piave, cit.

[19] Comune di Belluno, «Lo stato del compendio nel 2013», sito Ex Caserma Piave, cit. Tra gli atti successivi del progetto figura non a caso l'accatastamento dei subalterni.

[20] Comune di Belluno, «Il primo bando per l'assegnazione degli spazi (aprile 2014)», sito Ex Caserma Piave.

[21] P. Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000. Sulla rigenerazione come processo, più che come intervento puntuale, i contributi raccolti in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit.

[22] Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 340, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 58, comma 2, salvo la proposizione iniziale sulla classificazione come patrimonio disponibile; v. il commento di D. de Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010. La disciplina veneta successiva alla sentenza qualifica l'approvazione consiliare del piano, quando determina una nuova destinazione urbanistica, come adozione di variante, da approvare con le procedure ordinarie.

[23] Comune di Belluno, «La "Cittadella del terzo settore"», sito Ex Caserma Piave. Sui piani di rischio nelle direzioni di decollo e atterraggio, art. 707 cod. nav.

[24] Corte cost. 20 maggio 1999, n. 179, sulla distinzione tra vincoli espropriativi e destinazioni conformative.

5. L'assegnazione degli spazi: convenzione, uso gratuito e locazione a recupero della spesa

Gli strumenti con cui il Comune ha assegnato gli edifici hanno seguito un'evoluzione che dice molto sul rapporto tra diritto dei beni pubblici e iniziativa sociale. Si è partiti da una convenzione di recupero seguita da un periodo di uso gratuito e da una locazione agevolata, per approdare a un contratto di locazione il cui canone è anticipato attraverso i lavori.

Il primo bando resta aperto dal 1° aprile al 31 maggio 2014. È rivolto a un'ampia gamma di soggetti, con priorità per l'associazionismo, e ammette attività culturali, aggregative, sociali, sportive, formative e anche imprenditoriali. I proponenti si impegnano a progettare e realizzare a proprie spese il recupero, con il supporto amministrativo degli uffici, e ad

assicurare con risorse proprie la funzionalità degli spazi; ogni proposta è corredata da un piano economico-finanziario, alla cui durata è commisurato l'impegno del Comune a concedere l'immobile.[25] Le proposte sono ben sedici. Nell'agosto 2014 gli spazi vengono assegnati ai tre soggetti che avevano manifestato interesse prima del bando e a BIM Gestione Servizi Pubblici; seguono tavoli di confronto per le richieste concorrenti sugli stessi immobili e altre assegnazioni. Tra il settembre 2014 e il giugno 2015 il Consiglio comunale approva otto convenzioni, sei delle quali arrivano alla stipula, l'ultima il 12 maggio 2016; alcune rinunce, prima e dopo la firma, riducono il numero degli assegnatari. Altri tre bandi, nel novembre 2015, nel marzo e nell'ottobre 2016, mettono a disposizione gli spazi residui, e dopo l'ultimo la Giunta stabilisce di procedere su singola istanza.[26]



Nell'aprile 2016 il quadro è questo. Casa dei Beni Comuni, un'associazione di promozione sociale, ha l'edificio 8 e l'hangar 12 per uno spazio sociale autogestito; TIB Teatro, cooperativa sociale, una porzione dell'edificio 5 e l'hangar 10 per un centro culturale; BIM Gestione Servizi Pubblici (oggi SIB), società a capitale pubblico, l'hangar 14 come struttura di supporto e ricovero mezzi; il Gruppo Radioamatori Valbelluna e il Radioclub Belluno N.O.R.E. una porzione della tettoia 1 e l'hangar 13 per attività di protezione civile; Slowmachine l'hangar 11 per un teatro.[27] La composizione è eterogenea e la formula

«**Cittadella del terzo settore**» la descrive solo in parte, perché accanto agli enti del terzo settore in senso proprio figurano una società pubblica e gruppi di volontariato tecnico, soggetti a discipline diverse.

Lo schema di convenzione, approvato in prima versione dalla Giunta (deliberazione n. 145 del 28 agosto 2014) e poi dal Consiglio (deliberazioni n. 45 del 30 settembre e n. 60 del 28 novembre 2014), articola il rapporto in tre fasi: l'intervento di recupero; un periodo di uso gratuito commisurato al rientro dell'investimento e comunque non superiore a nove anni; una locazione a canone agevolato, ridotto tra il 40 e l'80 per cento, di durata minima di quattro anni rinnovabile per altri quattro. Nel 2016 il sindaco Massaro lo riassume così: nessun affitto finché le associazioni non sono rientrate della spesa, poi un «canone simbolico».[28] Lo stesso Comune riconosce che il modello è un compromesso «non esente da una certa macchinosità».[29]

Dal 2017 la seconda fase assume una forma diversa. Concluso il recupero, il Comune stipula con l'assegnatario una nuova convenzione che lo qualifica come locatario. L'intera spesa sostenuta per i lavori, rendicontata e verificata, è considerata anticipazione del canone e iscritta come entrata dell'ente; la durata del contratto si ottiene dividendo la spesa per il canone annuo, determinato sulla stima effettuata al momento della prima convenzione. Il locatario sopporta la manutenzione ordinaria e straordinaria, le utenze e i tributi, non può sublocare né cedere il contratto, e i lavori risultano «svolti in nome proprio ma per conto del Comune».[30] Con questo meccanismo vengono approvati, tra il dicembre 2017 e il dicembre 2020, gli schemi di undici contratti, ai quali se ne aggiungono altri quattro a partire dal 2022; nel 2021 è stipulata con Slowmachine una nuova convenzione per il recupero della palazzina 6, e nel 2023 il Consiglio assegna al Radioclub una porzione della palazzina 4.[31]



Il primo nodo giuridico è la selezione. L'assegnazione di un immobile pubblico a condizioni di favore attribuisce un vantaggio economico ed è quindi subordinata alla predeterminazione dei criteri e delle modalità di attribuzione (art. 12 l. 7 agosto 1990, n. 241); il giudice amministrativo ha inoltre esteso alla concessione dei beni pubblici

suscettibili di sfruttamento economico i principi di trasparenza e parità di trattamento propri dell'evidenza pubblica.[32] I bandi bellunesi soddisfano il requisito della pubblicità e dichiarano le priorità, ma accettano proposte di qualunque grado di maturazione e risolvono le richieste concorrenti con tavoli di confronto, cioè con un metodo negoziale. La scelta si giustifica con la natura dell'operazione: l'amministrazione cercava soggetti disposti a investire in edifici privi di un apprezzabile valore di mercato, e il criterio del miglior offerente avrebbe avuto poco senso. Resta però un margine di discrezionalità che regole più esplicite sulla comparazione delle proposte avrebbero ridotto, e il passaggio all'assegnazione su singola istanza, dal 2016, attenua ulteriormente l'apertura dell'accesso.

Poi c'è la redditività. L'art. 32, comma 8, l. 23 dicembre 1994, n. 724 impone ai Comuni canoni non inferiori ai valori di mercato per i beni del patrimonio indisponibile, «fatti salvi gli scopi sociali»; la giurisprudenza consultiva della Corte dei conti ammette l'uso gratuito o agevolato dei beni comunali purché l'interesse pubblico perseguito sia equivalente o superiore a quello economico sacrificato, il beneficiario non persegua scopi di lucro e la disciplina sia predeterminata nei regolamenti dell'ente.[33] Il modello bellunese risponde a questa esigenza in modo originale. Iscrivendo il valore dei lavori come canone anticipato, traduce l'uso sociale nel linguaggio contabile della redditività: il patrimonio dell'ente non si impoverisce, perché alla mancata riscossione dell'affitto corrisponde il recupero dell'edificio. Questa traduzione rende la scelta difendibile davanti al giudice contabile, ma presuppone che gli assegnatari dispongano di capitali da investire e finisce per selezionare i soggetti più strutturati.

Più sottile è la questione della qualificazione del rapporto. Il primo schema parlava di uso gratuito, che per un bene del patrimonio disponibile rinvia al comodato (art. 1803 c.c.), contratto essenzialmente gratuito. Un comodato nel quale l'uso è concesso proprio in cambio dei lavori fatica però a restare tale, perché l'onere diventa corrispettivo. La seconda fase scioglie l'ambiguità e sceglie apertamente la locazione con canone pagato in natura. In termini civilistici l'operazione equivale a una liquidazione anticipata dell'indennità per miglioramenti, che l'art. 1592 c.c. riconosce al conduttore solo con il consenso del locatore e nella misura della minor somma tra la spesa e l'aumento di valore; qui la spesa è riconosciuta per intero, e la verifica della sua congruità diventa la vera garanzia dell'interesse finanziario dell'ente.[34] Più delicata è la formula dei lavori eseguiti «per conto del Comune», che evoca l'acquisizione di un'opera remunerata con la rinuncia ai canoni e potrebbe richiamare la disciplina dei contratti pubblici. I lavori servono anzitutto all'attività dell'assegnatario, il loro valore è modesto e lo schema somiglia alla locazione di valorizzazione che l'art. 58, comma 6, d.l. n. 112/2008 consente agli enti locali. Chi cercasse oggi una cornice tipica potrebbe guardare all'art. 71 del codice del terzo settore, di cui si dirà subito, o al partenariato sociale dell'art. 201 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che però compensa gli interventi dei cittadini con agevolazioni tributarie e non con lo scomputo dei canoni.[35]

Il codice del terzo settore, entrato in vigore nell'agosto 2017, ha nel frattempo tipizzato una soluzione molto vicina a quella adottata nel caso dello spazio EX Caserma Piave. L'art. 71, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 consente agli enti locali di concedere in comodato agli enti del terzo settore, esclusa l'impresa sociale, beni immobili non utilizzati per fini istituzionali, per una durata massima di trent'anni nel corso dei quali il concessionario ha l'onere di effettuare a proprie spese la manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile; il comma 1 dichiara le sedi degli enti del terzo settore compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee del D.M. n. 1444/1968.[36] La prassi locale ha qui pertanto anticipato il legislatore. Belluno ha tuttavia proseguito con il proprio schema, per ragioni comprensibili: i rapporti erano già avviati e alcuni assegnatari privi della qualifica di ente del terzo settore, a cominciare dalla società pubblica, sarebbero rimasti fuori dall'ambito soggettivo della norma.

Note

[25] Comune di Belluno, «Il primo bando per l'assegnazione degli spazi (aprile 2014)», cit.

[26] Ivi; Comune di Belluno, «Pubblicazione 4° bando per l'assegnazione di spazi nell'ambito dell'ex caserma Piave» e «Assegnazione dell'edificio n. 16», sito Ex Caserma Piave, con la decisione di Giunta del 16 dicembre 2016.

[27] Comune di Belluno, «La "Cittadella del terzo settore"», cit.

[28] La ex caserma Piave ha anche un sito web per farsi conoscere, in *Corriere delle Alpi*, 10 aprile 2016.

[29] Comune di Belluno, «La "Cittadella del terzo settore"», cit.

[30] Comune di Belluno, «La seconda fase: il contratto di locazione a recupero della spesa per i lavori», sito Ex Caserma Piave.

[31] Ivi, per l'elenco delle determinazioni dirigenziali, dalla n. 1052 del 12 dicembre 2017 alla n. 1197 del 17 dicembre 2020. Per gli atti successivi, sezione «News» del sito: d.d. n. 739 del 14 settembre 2022 e n. 1002 del 22 novembre 2022; d.c.c. n. 94 del 30 novembre 2020 e convenzione del 31 maggio 2021 per la palazzina 6; d.c.c. n. 76 del 20 ottobre 2023.

[32] Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168, e la giurisprudenza successiva sull'applicazione dei principi di trasparenza e non discriminazione alle concessioni di beni pubblici.

[33] Tra le molte, Corte dei conti, sez. reg. contr. Veneto, n. 33/2009/PAR e n. 716/2012/PAR; sez. reg. contr. Lombardia, n. 172/2014/PAR e n. 87/2024/PAR, quest'ultima sulla necessità che l'uso gratuito dei beni del patrimonio disponibile sia disciplinato dal regolamento dell'ente; sez. reg. contr. Puglia, n. 106/2022/PAR.

[34] La regola dell'art. 1592 c.c. è derogabile dalle parti. Quando il locatore è un ente pubblico, però, la deroga sposta sul controllo della spesa la tutela dell'interesse erariale.

[35] La norma riformula e accorpa gli artt. 189 e 190 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (interventi di sussidiarietà orizzontale e baratto amministrativo), a loro volta derivati dall'art. 24 d.l. n. 133/2014; il testo è stato modificato dall'art. 59 d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209.

[36] Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota 17 novembre 2022, n. 17314, ha precisato che il comma 1 non consente di per sé di mutare la destinazione d'uso dei locali in assenza del titolo edilizio. Per un inquadramento generale, A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

6. Il progetto ANCI, l'Assemblea degli assegnatari e la nascita di SPAZIO EX

Tra il 2016 e il 2018 il compendio smette di essere una somma di assegnazioni individuali e si dà una forma di governo collettivo degli spazi comuni. L'occasione è un finanziamento nazionale; il risultato più duraturo è un organismo, l'Assemblea degli assegnatari, che nessuna norma prevedeva.

Il Comune partecipa come capofila all'avviso ANCI «Giovani RiGenerazioni Creative», cofinanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale. Ammesso al finanziamento l'11 ottobre 2016, il progetto «**Ex caserma Piave. Laboratorio di creatività urbana**» è regolato da una convenzione attuativa con ANCI dell'8 novembre 2016, e con la deliberazione n. 184 del 24 novembre 2016 la Giunta costituisce un gruppo di lavoro intersettoriale.[37] Le azioni sono quattro.

La prima, affidata a Casa dei Beni Comuni, riguarda il coordinamento degli assegnatari e la comunicazione del progetto. La seconda, curata dal Comune, è la riqualificazione dell'area di accesso, con il coinvolgimento in alternanza scuola-lavoro degli istituti Segato e Catullo e il lavoro volontario di giovani richiedenti asilo, sulla base di un protocollo d'intesa con la Prefettura. La terza è un laboratorio di serigrafia nell'hangar 12. La quarta, affidata a Slowmachine, un percorso di produzione artistica sull'identità dei luoghi, da cui nasce lo spettacolo «HOME», cofinanziato dal bando ministeriale MigrArti, presentato nell'hangar 11 nel luglio 2017 e replicato al Teatro comunale.

Il dato giuridicamente più interessante è però un altro. Tra il dicembre 2016 e il maggio 2017 gli assegnatari si riuniscono con regolarità per progettare insieme la sistemazione delle aree comuni, definire un modello di gestione condivisa e far conoscere il compendio. Il 24 aprile 2017 l'Assemblea formalizza il «**Documento di programmazione preliminare partecipata. Spazi comuni dell'ex caserma Piave**», destinato a fare da riferimento per l'organizzazione futura delle aree libere; nell'ottobre dello stesso anno la terza giornata di lavori condivisi riunisce sette assegnatari e nove richiedenti asilo per la manutenzione degli spazi.[38] Al termine di un percorso con il liceo artistico il compendio riceve un nome e un logo, **SPAZIO EX**, che la determinazione dirigenziale n. 947 del 23 novembre 2017 adotta come nome e simbolo ufficiali, approvando un regolamento per il loro utilizzo. Nel febbraio 2018 si chiudono i lavori nell'edificio 7, trasformato in centro per i servizi collettivi e inaugurato il 15 settembre 2018: l'immobile resta nella disponibilità del Comune, che ne definirà l'uso con l'Assemblea.



L'organismo è sopravvissuto alla fine del finanziamento. Nel maggio 2024 il coordinamento delle associazioni che gestiscono SPAZIO EX presenta i risultati del progetto «Commons», finanziato da un bando di co-progettazione sociale del Centro di servizio per il volontariato di Belluno riferito al 2017 e rallentato prima dai lavori nell'area, poi dalla pandemia. Il progetto ha impegnato oltre diecimila euro in attrezzature per la manutenzione condivisa di più di 19.000 metri quadrati di spazi comuni; ha introdotto un calendario di giornate di lavoro comunitario; ha coinvolto persone svantaggiate segnalate dai servizi sociali del Comune; ha portato a un regolamento di gestione condiviso con l'amministrazione. All'Assemblea partecipano ormai undici realtà.[39]

Sul piano giuridico l'Assemblea è un organismo di fatto. Non risulta dotata di personalità giuridica e, in assenza di un atto costitutivo, può essere ricondotta al più allo schema dell'associazione non riconosciuta (artt. 36 ss. c.c.) o a un coordinamento tra enti; i suoi atti sono espressione di autonomia collettiva e vincolano i partecipanti nei limiti del loro consenso.[40] Il «Documento di programmazione preliminare partecipata» non ha natura di provvedimento e non modifica la disciplina urbanistica dell'area; acquista rilievo pubblico solo se e nella misura in cui il Comune lo recepisce nei propri atti. La determinazione sul logo compie esattamente questa operazione su un piano simbolico, perché con un atto amministrativo rende stabile un significato prodotto da un percorso partecipato.

La gestione condivisa delle aree comuni pone però una questione che i documenti pubblicati lasciano in ombra: chi risponde dei danni che si verificano negli spazi di uso collettivo. Il Comune, proprietario, resta custode delle aree non assegnate e ne risponde in

linea di principio ai sensi dell'art. 2051 c.c., salvo che la custodia sia trasferita con atti idonei; i volontari impegnati nelle giornate di manutenzione rientrano nella disciplina della sicurezza nei limiti previsti per il volontariato (art. 3, comma 12-bis, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81).[41] Un regolamento che ripartisca compiti, responsabilità e coperture assicurative è dunque lo strumento che rende sostenibile nel tempo l'autogoverno, ben oltre il valore di adempimento formale.



L'esperienza si presta così ad essere letta mediante le categorie elaborate da Elinor Ostrom. I confini della risorsa e dei suoi utilizzatori sono definiti, perché gli assegnatari sono individuati da atti pubblici; le regole d'uso degli spazi comuni sono elaborate da chi li usa; esiste un controllo reciproco attraverso le giornate di lavoro e il calendario condiviso; l'organismo di autogoverno è inserito in un ordinamento più ampio, quello comunale, che ne riconosce gli atti.[42] Sono alcuni dei principi che Ostrom rinveniva nelle istituzioni durevoli di gestione delle risorse collettive. Non compaiono invece, nella documentazione disponibile, meccanismi espliciti di risoluzione dei conflitti e di sanzione graduata, e la lacuna pesa quando una scelta dell'amministrazione, come la vendita del 2021, mette in tensione gli interessi dei singoli assegnatari con quelli del compendio (§ 8).

Note

[37] Comune di Belluno, «Progetto ANCI. Ex caserma Piave. Laboratorio di creatività urbana. Stato di attuazione», sito Ex Caserma Piave, cit.

[38] Ivi, anche per i dati che seguono su logo, edificio 7 e inaugurazione del centro per i servizi collettivi.

[39] Prende forma il progetto "Commons", in *il Dolomiti*, 18 maggio 2024, testo pubblicato come contenuto sponsorizzato. Il bando del Centro di servizio per il volontariato è uno strumento di finanziamento del volontariato e va tenuto distinto dalla co-progettazione tra amministrazioni ed enti del terzo settore disciplinata dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017.

[40] La riconduzione all'associazione non riconosciuta richiederebbe un accordo associativo, anche informale, e un fondo comune; in mancanza, l'Assemblea resta una sede di coordinamento i cui atti obbligano solo chi li sottoscrive.

[41] Il comma 12-bis estende ai volontari degli enti del terzo settore le tutele previste dall'art. 21 dello stesso decreto per i lavoratori autonomi.

[42] E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, cap. 3.

7. Inquadramento teorico: sussidiarietà orizzontale, beni comuni, amministrazione condivisa

Il caso bellunese viene spesso raccontato con il lessico dei beni comuni e della sussidiarietà, a cominciare dal nome della principale associazione coinvolta. Conviene verificare fino a che punto quel lessico corrisponda a categorie giuridiche e dove invece descriva un orientamento culturale.

Il fondamento costituzionale è **l'art. 118, ultimo comma, Cost.**, che dal 2001 impegna Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni a favorire «*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*».

La sequenza del 2013 vi corrisponde con una certa precisione: l'iniziativa nasce autonoma, con la pulizia spontanea dell'area, e il Comune la favorisce prima ancora di regolarla. Su questa base la dottrina ha costruito il modello dell'***amministrazione condivisa***, che riprende la riflessione di **Feliciano Benvenuti** sul cittadino come soggetto attivo dell'amministrazione e la sviluppa nell'idea di un'alleanza tra amministrazione e cittadini per la cura dei beni di interesse generale.[43] Dal 2014, con il regolamento approvato dal Comune di Bologna, il modello ha trovato uno strumento tipico nel patto di collaborazione, poi adottato da un numero crescente di Comuni.[44]

Nella documentazione relativa all'ex Piave i **patti di collaborazione** non compaiono. Gli strumenti sono la **convenzione** approvata dal Consiglio Comunale ed il contratto di locazione, istituti tradizionali del diritto dei beni pubblici adattati a una finalità di *rigenerazione*. Il dato ha un significato preciso: a Belluno l'amministrazione condivisa si è realizzata senza i suoi strumenti tipici, attraverso un uso accorto di quelli ordinari. Ne derivano vantaggi, perché la convenzione approvata dal Consiglio Comunale offre una base giuridica più solida di un patto sottoscritto da un dirigente, e svantaggi, perché il contratto di locazione irrigidisce in un rapporto bilaterale ciò che nella pratica è diventato collettivo.



Più delicata è la qualificazione dell'Ex Caserma come bene comune. La **Commissione Rodotà** aveva proposto nel 2007 di definire beni comuni le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona; le Sezioni Unite della Cassazione, nel caso delle valli da pesca della laguna di Venezia, hanno ricavato dagli artt. 2, 9 e 42 Cost. la necessità di guardare alla funzione del bene più che al suo titolo formale.[45] La letteratura che ne è seguita è vasta, ma anche divisa.

Alla valorizzazione dei beni comuni come categoria capace di superare la dicotomia tra pubblico e privato si contrappongono le critiche di chi ne denuncia l'indeterminatezza e il rischio di confondere piano descrittivo e piano normativo.[46] Per il caso in esame basta una constatazione: l'ex Piave resta patrimonio comunale, gestito con atti di diritto pubblico e contratti di diritto privato, e nessuna norma le attribuisce un regime di bene comune. La dimensione comune riguarda il modo d'uso, e in particolare il governo collettivo degli spazi

aperti, più che lo statuto proprietario. La formula può dunque essere impiegata in senso descrittivo, a condizione di non attribuirle effetti giuridici che l'ordinamento non le riconosce.

Un ulteriore riferimento è offerto dal codice del terzo settore. L'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 disciplina la **co-programmazione** e la **co-progettazione** tra amministrazioni ed enti del terzo settore, e la Corte costituzionale, nella sentenza n. 131 del 2020, vi ha riconosciuto un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato», fondato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private.[47] Il principio è stato recepito dall'art. 6 d.lgs. n. 36/2023, che sottrae al codice dei contratti pubblici i modelli organizzativi di amministrazione condivisa privi di rapporti sinallagmatici. Il modello bellunese dell'Ex Caserma Piave occupa una posizione intermedia: il canone è calibrato sul recupero dell'investimento e la selezione privilegia finalità sociali, e ciò lo allontana dal contratto di mercato; il rapporto però resta sinallagmatico, con lavori scambiati contro l'uso, e dunque fuori dall'amministrazione condivisa in senso stretto. Si potrebbe parlare di un ***sinallagma attenuato***, nel quale lo scambio economico è conservato ma orientato a un fine di interesse generale.

Resta però l'obiezione più seria all'intera costruzione, ossia che la "*sussidiarietà orizzontale*" possa diventare il nome nobile di un arretramento pubblico, nel quale volontari e associazioni suppliscono a compiti che spetterebbero all'amministrazione; la letteratura critica sul non profit ha messo in guardia contro questa deriva, e diversi regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa escludono espressamente che la collaborazione possa sostituire servizi essenziali che il Comune deve garantire.[48] A Belluno il rischio è contenuto da due circostanze. Gli assegnatari investono in spazi che usano per le proprie attività, sicché la manutenzione è anche nel loro interesse; e il Comune conserva compiti propri, dalla viabilità di accesso all'edificio 7, che non ha delegato. Il confine va comunque sorvegliato, soprattutto per le aree comuni, dove la manutenzione volontaria può trasformarsi con facilità in una supplenza permanente.

Note

[43] F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994; G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 117-118, p. 29 ss.; Id., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

[44] Comune di Bologna, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, approvato con deliberazione consiliare del 19 maggio 2014; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015; C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, n. 1.

[45] Commissione sui beni pubblici istituita presso il Ministero della giustizia con d.m. 21 giugno 2007, schema di disegno di legge delega, art. 1, comma 3, lett. c); Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665.

[46] Nel primo senso S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3a ed., Bologna, Il Mulino, 2013; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011. Nel secondo E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, Laterza, 2013; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, n. 1, p. 3 ss. Sullo sfondo resta il confronto tra G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968, p. 1243 ss., ed E. Ostrom, *Governing the Commons*, cit.

[47] Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131; tra i primi commenti L. Gori, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 2020, e G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 3. Le linee guida ministeriali sono state adottate con d.m. 31 marzo 2021, n. 72.

[48] G. Moro, *Contro il non profit*, Roma-Bari, Laterza, 2014. Per un esempio di clausola di non sostituzione, il regolamento sull'amministrazione condivisa del Comune di Lucca, che esclude dalla collaborazione gli interventi configurabili come sostituzione di servizi essenziali.

8. Valutazione critica: punti di forza e limiti giuridici del modello

Il bilancio del caso in analisi è molto positivo, ma meno lineare di quanto lasci intendere la formula del modello dal basso a basso costo. Le qualità che di solito gli si attribuiscono, cioè la destinazione sociale degli spazi, la gradualità degli interventi, il contenimento della spesa pubblica e la valorizzazione della comunità locale, reggono alla verifica, ciascuna con una riserva.

Prima delle riserve, va detto con chiarezza il punto principale. L'ex caserma Piave è un caso di rigenerazione urbana in senso proprio, e la qualificazione regge anche sul piano giuridico. Il processo comincia nel 2013, quattro anni prima della L.R. n. 14/2017, e nasce quindi fuori dai programmi di rigenerazione urbana sostenibile dell'art. 7. Nella sostanza, però, realizza buona parte delle finalità che l'art. 2, comma 1, lett. h), della stessa legge assegna a quei programmi. Non si consuma suolo nuovo, perché tutto avviene su volumi esistenti che altrimenti avrebbero continuato a degradare. L'integrazione sociale e funzionale si vede nelle attività che il compendio ospita oggi: teatro, serigrafia, corsi di lingua, protezione civile, solidarietà alimentare. La partecipazione degli abitanti, che la legge indica come obiettivo, qui è l'origine stessa dell'operazione, perché l'iniziativa parte dai volontari e la gestione degli spazi comuni è condivisa da undici realtà attraverso l'Assemblea degli assegnatari.

Due elementi che la legge non nomina pesano, a giudizio di chi scrive, quanto le finalità codificate. Il primo è la durata: dopo tredici anni il processo è ancora vivo e si è dato strumenti stabili, le convenzioni e l'Assemblea. Il secondo è la proprietà, rimasta quasi per intero pubblica. Restano fuori, o non documentate, la risposta alla domanda abitativa e la riduzione dei consumi energetici. Il risultato, ottenuto in una città di trentacinquemila abitanti e senza un investimento pubblico concentrato, fa comunque del caso bellunese un riferimento per le città medie.

Anzitutto la definizione. L'impulso iniziale viene dal basso, con la pulizia spontanea del 2013, e trova subito la collaborazione dell'amministrazione, che cura lo studio di valorizzazione, la variante urbanistica, i bandi, gli schemi di convenzione e la regia di accessi e spazi comuni.

La formula che descrive meglio il processo è quella di una regia pubblica leggera, che incanala un'iniziativa sociale preesistente. La precisazione ha conseguenze pratiche, perché indica che il caso è replicabile solo dove esistano insieme la domanda sociale e un'amministrazione capace di darle forma giuridica.

La destinazione sociale degli spazi è garantita su due piani: quello della *pianificazione urbanistica*, dalla classificazione **F.PS-F.AS** che vincola l'intero compendio a servizi e attrezzature sociali, e quello *contrattuale*, dalle clausole che legano l'uso degli edifici alle attività dichiarate e vietano la sublocazione. La vendita dell'edificio 16 ha mostrato quale dei due sia più resistente. Nel settembre 2020 l'amministrazione propone di alienare la palazzina, assegnata dal 2017 all'associazione Insieme per il Bene Comune, che aveva chiesto di acquistarla. La vicesindaca e assessora al patrimonio Lucia Olivotto spiega che la vendita diretta non è consentita e occorre un bando, mentre il Comune giudica preferibile, per non frammentare il compendio tra proprietà pubblica e privata, alienare tutti gli edifici assegnati; il primo passaggio è la modifica del piano delle alienazioni in Consiglio. Nel dicembre 2021 l'asta si chiude con un unico partecipante, la stessa associazione, che acquista l'immobile per circa mezzo milione di euro. Le altre associazioni

si erano schierate compatte contro la vendita.[49] La stampa ha presentato l'acquirente come centro islamico. Se nell'edificio si svolge anche attività di culto, il profilo rilevante è urbanistico: le sale di preghiera rientrano tra le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi (art. 31-bis della L.R. n. 11/2004, introdotto dalla L.R. n. 12/2016), e le fonti consultate non dicono se il Comune abbia valutato la compatibilità di questo uso con la destinazione F.PS-F.AS.



Sul piano giuridico la sequenza appare corretta. L'inserimento nel piano delle alienazioni conferma la natura disponibile del bene (art. 58 d.l. n. 112/2008), la vendita all'asta rispetta i principi di trasparenza e concorrenza che governano la dismissione del patrimonio degli enti locali e la destinazione urbanistica, se non modificata, continua a vincolare l'immobile ai servizi e alle attrezzature sociali anche in mano privata.[50] Qui si vede la funzione di garanzia della pianificazione: quando la proprietà cambia, è la zonizzazione a conservare la destinazione. La garanzia resta però relativa, perché una variante può sempre intervenire e il piano delle alienazioni è proprio la sede in cui gli enti propongono nuove destinazioni per i beni da dismettere. Le fonti pubblicate lasciano inoltre aperte alcune questioni: come sia stato considerato, nel prezzo, il credito dell'assegnatario per canoni anticipati non ancora maturati; quale sia esattamente l'oggetto della vendita, se cioè il Comune abbia trasferito la sola proprietà superficiaria, come il titolo del 2012 farebbe pensare; quali regole disciplinino ora i rapporti tra il nuovo proprietario e gli spazi comuni rimasti pubblici.

Un ulteriore profilo non compare nella documentazione consultata. Gli edifici più antichi del compendio risalgono al 1950 e hanno quindi superato, almeno in parte, la soglia dei settant'anni oltre la quale le cose immobili appartenenti a enti pubblici, opera di autore non più vivente, sono sottoposte alla disciplina di tutela fino alla verifica dell'interesse culturale e non possono essere alienate prima che questa si concluda (artt. 12, comma 1, e 54, comma 2, lett. a, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). Le fonti pubbliche non dicono se la verifica sia stata chiesta per l'edificio 16 o per altri corpi del compendio. Il punto merita attenzione per le alienazioni future e per i lavori, che sui beni sottoposti a tutela richiedono l'autorizzazione della soprintendenza.



La gradualità è inoltre il pregio più evidente: quattro bandi in tre anni, convenzioni approvate una per una, lavori distribuiti nel tempo secondo la capacità di ciascun assegnatario. Consente di correggere il progetto in base all'esperienza, e infatti lo schema contrattuale è stato rivisto dopo i primi anni. Il prezzo rappresenta invece la lentezza dell'operazione. Tra la prima deliberazione e l'approvazione delle ultime locazioni dello schema originario passano quasi sette anni, e ogni passaggio richiede un atto consiliare o una determinazione dirigenziale, una rendicontazione dei lavori, un calcolo della durata: un carico amministrativo sostenibile per una quindicina di rapporti, difficilmente replicabile su scala maggiore senza una semplificazione.

Il contenimento della spesa pubblica merita la riserva più netta: la spesa è stata in parte trasferita sugli assegnatari e in parte differita nel tempo.

Il Comune ha rinunciato ai canoni per la durata del rientro degli investimenti, ha sostenuto direttamente alcuni interventi, come l'asfaltatura della strada di accesso e la manutenzione della recinzione, e ha impiegato per il centro servizi le risorse del progetto cofinanziato dalla Presidenza del Consiglio; gli assegnatari hanno anticipato il costo del recupero e si fanno carico della manutenzione ordinaria e straordinaria. Il modello ha evitato soprattutto il fabbisogno di un investimento pubblico concentrato, che nel 2013 l'ente non era in grado di sostenere. Il beneficio è reale e va descritto con esattezza: una diversa distribuzione dei costi tra i soggetti e nel tempo, accompagnata da una quota di lavoro volontario che nessun bilancio può registrare.

La valorizzazione della comunità locale è il risultato meno misurabile economicamente e forse il più importante dal punto di vista del sociale e del valore pubblico. Undici realtà organizzate condividono oggi la gestione degli spazi comuni, e il compendio ospita attività teatrali e una scuola di recitazione, un laboratorio di serigrafia, servizi di protezione civile, corsi di lingua e attività di integrazione, iniziative di solidarietà alimentare.[51]

Restano due profili più tecnici, che non sono secondari. Gli edifici nascono come manufatti militari privi di agibilità, e la loro apertura al pubblico richiede il rispetto della disciplina sulla prevenzione incendi e sui locali di pubblico spettacolo: già alla prima di «HOME», nel 2017, una cinquantina di persone fu mandata indietro per rispettare le norme di sicurezza.[52] La rigenerazione urbana per piccoli passi incontra a un certo punto soglie normative che richiedono investimenti non frazionabili. Manca poi, nelle fonti pubbliche, un sistema di monitoraggio: non sono disponibili dati aggregati sulla quota di volumi recuperati, sugli investimenti complessivi degli assegnatari, sulle ore di apertura al pubblico o sul costo netto per il Comune. Finché questi dati non saranno raccolti, la valutazione resta qualitativa, e l'efficacia del modello, evidente a chi frequenta il compendio, non può essere dimostrata nei termini di un controllo di gestione.

Note

[49] Il Comune mette in vendita un edificio all'ex caserma Piave, in *Corriere delle Alpi*, 7 settembre 2020; Il centro islamico compra la sede: all'ex caserma Piave da affittuari a proprietari, ivi, 15 dicembre 2021.

[50] Per gli enti locali, art. 12, comma 2, l. 15 maggio 1997, n. 127, che consente di derogare alla disciplina statale delle alienazioni assicurando criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare proposte concorrenti, da definire con regolamento dell'ente.

[51] Oltre agli atti di assegnazione citati, v. L'estate dei piccoli, in *BellunoPress*, 1° luglio 2022, sulla Casa delle Arti riqualificata da TIB Teatro, e la scheda della scuola AttoZero presso la Casa delle Arti di SPAZIO EX.

[52] Comune di Belluno, «Progetto ANCI. Ex caserma Piave. Laboratorio di creatività urbana. Stato di attuazione», cit. Sulle regole applicabili, d.P.R. 1° agosto 2011, n. 151, in materia di prevenzione incendi, e art. 80 r.d. 18 giugno 1931, n. 773, sulla verifica dei locali di pubblico spettacolo.

9. Il caso nel quadro veneto e la trasferibilità alle città medie

Il caso bellunese si è sviluppato quasi del tutto fuori dagli strumenti della legislazione regionale sulla rigenerazione urbana, e proprio per questo ne rivela i limiti. La legislazione veneta è costruita attorno alla proprietà privata e all' elemento del volume urbanistico realizzabile, mentre il riuso dell'ex Piave si regge su proprietà pubblica e valore d'uso.

La L.R. n. 14/2017 persegue il **contenimento del consumo di suolo**, fissando una quantità massima di suolo consumabile ripartita tra i Comuni, e incentiva sul patrimonio esistente la riqualificazione edilizia e ambientale, la riqualificazione urbana e la rigenerazione urbana sostenibile (artt. 5-7). L'art. 8 disciplina inoltre il riuso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati, fuori dalle zone agricole e con esclusione degli usi ricettivi, mediante una convenzione approvata dal Consiglio comunale e per un periodo massimo di cinque anni; i Comuni pubblicano l'elenco dei «Luoghi del riuso», e dal 2022 la Regione può finanziare questi interventi.[53] La L.R. 4 aprile 2019, n. 14 («Veneto 2050») aggiunge un sistema di premialità volumetriche e di crediti edilizi da rinaturalizzazione, legati alla demolizione dei manufatti incongrui e alla riqualificazione del patrimonio edilizio.[54]

Questi strumenti funzionano dove esiste un valore immobiliare da redistribuire.

Il premio volumetrico e il credito edilizio presuppongono che qualcuno sia disposto a pagare per costruire di più o altrove; in un compendio pubblico periferico ed ex militare, costituito da hangar, tettoie e palazzine di modesta qualità, in una città di montagna lontana dalle dinamiche immobiliari dei capoluoghi di pianura, la leva volumetrica resta

quasi inerte. Il riuso temporaneo dell'art. 8 sarebbe stato lo strumento più affine, ma il limite dei cinque anni lo rende inadatto a operazioni che chiedono agli assegnatari di investire somme da recuperare in un arco più lungo. Il modello bellunese qui analizzato, che commisura la durata del rapporto al rientro dell'investimento, segue una logica che la legislazione regionale non tipizza ordinariamente. Lo stesso vale, sul piano statale, per gli usi temporanei dell'art. 23-quater d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, introdotti nel 2020, utili per sperimentare funzioni nuove in attesa di una destinazione definitiva e meno adatti a stabilizzare un insediamento sociale.[55]

Neppure il legislatore statale offre, per ora, una cornice generale. Il testo unificato dei disegni di legge sulla **rigenerazione urbana**, ripresentato al Senato nell'agosto 2025, risultava ancora all'esame della Commissione Ambiente nei primi mesi del 2026; nelle versioni discusse prevale un'impostazione fondata su programmi comunali, incentivi fiscali e premialità, sostenuti da un fondo nazionale pluriennale.[56] Resta da vedere quale spazio quel disegno riserverà al riuso sociale del patrimonio pubblico.

Un metodo di stampo comparativo, interno alla stessa città di Belluno, aiuta a delimitare il campo di applicazione di tale modello. La Caserma Fantuzzi, centrale e vicina alla stazione, si presta a un partenariato con operatori privati in grado di sostenere funzioni residenziali ed economiche; la Caserma Tasso è stata riassorbita dalle esigenze dello Stato; la Caserma Piave, periferica, frammentata in molti corpi minori e priva di un valore di mercato apprezzabile, ha trovato nell'uso sociale la sua destinazione più plausibile. Il modello bellunese appare dunque adatto a una categoria specifica di beni, quelli che il mercato non assorbe e che si prestano a usi frazionati.

Dalla vicenda si ricavano anche le condizioni che ne rendono possibile la replica in altre città di medie dimensioni. Serve anzitutto un titolo chiaro in capo al Comune, e il caso mostra quanto possa costare la sua assenza. Serve una destinazione urbanistica che ammetta l'intervento di soggetti diversi dall'ente sotto il controllo del Consiglio, e un compendio fatto di edifici recuperabili con lavori contenuti e frazionabili. Serve poi una società civile già organizzata e capace di investire, insieme a un'amministrazione disposta a trattenere la regia degli spazi che danno unità al compendio: accessi, aree comuni, un edificio di servizio. Servono infine una traduzione contabile dell'uso sociale, che renda difendibile la rinuncia alla redditività, e un organismo di autogoverno delle parti comuni dotato di regole su responsabilità, conflitti e ingresso di nuovi soggetti. Dove una di queste condizioni manca, il modello tende a incepparsi, come mostrano a Belluno le difficoltà nella regolarizzazione degli edifici e l'incertezza sulla loro sorte di lungo periodo.[57]

Un'ultima osservazione riguarda il livello delle norme che hanno reso possibile il caso. A Belluno la rigenerazione urbana è stata fatta soprattutto con il diritto locale: norme tecniche di attuazione, schemi di convenzione, determinazioni dirigenziali, regolamenti d'uso. Le grandi leggi, statali e regionali, sono rimaste sullo sfondo, e quando sono

intervenute, come il codice del terzo settore nel 2017, hanno tipizzato soluzioni che la prassi aveva già sperimentato. Per capire se una politica di rigenerazione urbana funziona occorre quindi leggere gli atti con cui un Comune la amministra giorno per giorno. Il caso lascia aperta la questione della sua maturità: esaurito il rientro degli investimenti, il Comune dovrà decidere se rinnovare i rapporti, rinegoziarli o proseguire con le alienazioni, e da quella scelta dipenderà se SPAZIO EX resterà un'infrastruttura pubblica di uso sociale o diventerà un insieme di proprietà private con una destinazione vincolata.

> *Note*
>
> [53] L.r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14, artt. 4-8; la quantità massima di consumo di suolo è stata ripartita con d.g.r. 15 maggio 2018, n. 668. I contributi per il riuso temporaneo sono previsti dall'art. 13 l.r. 15 dicembre 2021, n. 34; v. la pagina regionale «Interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente». Sul limite quinquennale, la deliberazione del Consiglio comunale di Verona n. 48 del 23 settembre 2021.
>
> [54] L.r. Veneto 4 aprile 2019, n. 14, «Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e l'incentivazione alla rinaturalizzazione del territorio veneto».
>
> [55] L'art. 23-quater è stato inserito dall'art. 10, comma 1, lett. m-bis), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.
>
> [56] Senato della Repubblica, XIX legislatura, A.S. 29 e abbinati, scheda dell'iter che al 24 febbraio 2026 indica l'esame in commissione; sul testo presentato il 4 agosto 2025, DDL Rigenerazione urbana 2025: cosa prevede il nuovo testo all'esame del Senato, in *Ingenio*.
>
> [57] Sulle condizioni del riuso nelle città piccole e medie, E. Marchigiani, P. Cigalotto, *Il riuso delle caserme dismesse in piccole e medie città*, cit.; F. Gastaldi, F. Camerin, *Aree militari dismesse e rigenerazione urbana*, cit.

Fonti e bibliografia

Fonti documentarie

- Comune di Belluno, sito istituzionale Ex Caserma Piave, sezioni «Notizie storiche», «Lo stato del compendio nel 2013», «La ripulitura dell'area», «La "Cittadella del terzo settore"», «Il primo bando per l'assegnazione degli spazi (aprile 2014)», «La seconda fase: il contratto di locazione a recupero della spesa per i lavori», «Progetto ANCI. Ex caserma Piave. Laboratorio di creatività urbana. Stato di attuazione», «News», consultate nel novembre 2026
- *Corriere delle Alpi*: 10 agosto 2013; 10 aprile 2016; 7 settembre 2020; 15 dicembre 2021
- *il Dolomiti*, 18 maggio 2024, contenuto sponsorizzato

- *BellunoPress*, 1° luglio 2022
- Agenzia del Demanio, comunicato dell'11 febbraio 2026 sull'ex caserma Fantuzzi; memoria per l'audizione del 16 aprile 2025
- Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, avviso di aggiudicazione dei lavori sull'ex caserma Jacopo Tasso, 2022

Normativa

- Costituzione, art. 118, ultimo comma
- Codice civile, artt. 826, 828, 952, 953, 1592, 1803, 1966, 2051; codice della navigazione, art. 707
- R.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 80; d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 2
- L. 27 febbraio 1985, n. 52, art. 29, comma 1-bis; l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 12; l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 32, comma 8; l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 112; l. 15 maggio 1997, n. 127, art. 12, comma 2
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 23-quater; d.l. 25 settembre 2001, n. 351, artt. 3-bis e 3-ter; d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 27
- D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 12 e 54; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 58; d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 3, comma 12-bis; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, artt. 306-307; d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, art. 5; d.P.R. 1° agosto 2011, n. 151
- D.l. 6 luglio 2011, n. 98, art. 33; d.l. 6 luglio 2012, n. 95, art. 3, comma 9; d.l. 21 giugno 2013, n. 69, art. 56-bis; d.l. 12 settembre 2014, n. 133, artt. 24 e 26; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, artt. 189-190
- D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 55 e 71; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, art. 10; d.m. 31 marzo 2021, n. 72; d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 6 e 201
- L.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11; l.r. Veneto 12 aprile 2016, n. 12; l.r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14; l.r. Veneto 4 aprile 2019, n. 14; l.r. Veneto 15 dicembre 2021, n. 34, art. 13
- L.r. Puglia 29 luglio 2008, n. 21; l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24; l.r. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18

Giurisprudenza

- Corte cost. 20 maggio 1999, n. 179; Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 340; Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131
- Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665
- Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168
- Corte dei conti, sez. reg. contr. Veneto, n. 33/2009/PAR e n. 716/2012/PAR; sez. reg. contr. Lombardia, n. 172/2014/PAR e n. 87/2024/PAR; sez. reg. contr. Puglia, n. 106/2022/PAR

Bibliografia

- G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 117-118
- G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 3
- G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2015
- F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994
- F. Camerin, *La riconversione degli immobili militari in Italia: il caso dell'ex caserma Piave di Belluno trasformata in «Cittadella del terzo settore»*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2017, n. 2
- F. Camerin, F. Gastaldi (a cura di), *Rigenerare le aree militari dismesse*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021
- V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983
- V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, n. 1
- D. de Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010
- F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017
- A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018
- B. Flyvbjerg, *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, in *Qualitative Inquiry*, 12, 2006, n. 2
- F. Gastaldi, F. Camerin, *La riconversione delle aree militari dismesse: questioni irrisolte, criticità e potenzialità*, in *Urbanistica*, 2017, n. 159
- F. Gastaldi, F. Camerin, *Aree militari dismesse e rigenerazione urbana*, Siracusa, LetteraVentidue, 2019
- M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963
- A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018
- L. Gori, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 2020
- G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968
- C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, n. 1
- IFEL, *Recenti evoluzioni del quadro normativo in materia di patrimonio immobiliare pubblico*, 2013

- E. Marchigiani, P. Cigalotto, *Il riuso delle caserme dismesse in piccole e medie città. Questioni di progetto a partire dal Friuli Venezia Giulia*, Trieste, EUT, 2021
- U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011
- G. Moro, *Contro il non profit*, Roma-Bari, Laterza, 2014
- E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, 44, 1910
- S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3a ed., Bologna, Il Mulino, 2013
- P. Urbani, *Urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, Laterza, 2013
- R.K. Yin, *Case Study Research and Applications. Design and Methods*, 6a ed., Thousand Oaks, Sage, 2018