

Istituti
ALGAROTTI SARPI
giornata di studio su:
LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO
Relazione di Pier Paolo Baretta
(Venezia, 7 marzo 2015)

C'è la tendenza ad abusare nei discorsi del termine "strategico", ma il tema che mi è stato assegnato oggi lo è davvero.

Certo, come tutti gli argomenti complessi, presenta degli aspetti noiosissimi: è pieno di norme, di procedure, di cavilli, di vincoli, di ritardi, di sprechi... Ma è, anche e soprattutto, straordinariamente affascinante: per il contenuto che propone che ha a che fare con rilevanti ricadute economiche ma, al tempo stesso, con la civiltà di una società, per la responsabilità che ciò implica, perché si misura contemporaneamente con la bellezza e il degrado, con la speculazione e la gratuità.

1) Allora, chiediamoci di cosa stiamo parlando? **Cosa intendiamo per patrimonio pubblico?**

Propongo una distinzione in tre assi:

A) il Patrimonio immobiliare:

Il Valore stimato è di 400 miliardi circa. Ma non raggruppati in una sola proprietà. Infatti lo Stato ne possiede solo 72 mld; le Regioni 11 mld; le Province 29 mld; le Asl 25 mld; le Università 10 mld. La parte del leone la fanno i Comuni con 227 mld.

La proprietà dello Stato - formalmente raggruppata tutta sotto l'Agenzia del Demanio, che dipende dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - si suddivide in 3 grandi blocchi: il Demanio stesso (cui sono affidate la gestione diretta delle coste e dei palazzi pubblici o di uso pubblico); il Ministero della Difesa che gestisce tutti gli immobili militari (caserme, terreni); il Ministero dei beni culturali che gestisce tutto il patrimonio vincolato. Anche il ministero dell'Agricoltura ne gestisce una parte.

B) le Partecipazioni societarie:

Contrariamente ad una opinione diffusa lo Stato, nonostante le molte privatizzazioni effettuate, è molto presente nei settori economici. Il valore si aggira sui 100 miliardi e sono gestiti tramite il Dipartimento del Tesoro, una direzione del Ministero dell'Economia, che svolge le funzioni di azionista, anche quando le competenze coinvolgono altri Ministeri, in particolare quello dello sviluppo economico.

Alcuni esempi: le FFSS, 36 mld; Poste 3,4 mld; Rai 700 mln. Tutte queste sono possedute al 100%; mentre Enel che vale ca 10 mld è posseduta al 31%; l'Eni con 21 mld al 30%. E, ancora, Finmeccanica, Fincantieri...

A queste statali va aggiunta la galassia delle municipalizzate. Sono oltre 7 mila e il governo pensa ad una loro drastica riduzione, sia attraverso cessioni che fusioni. Solo abolendo i Cda si otterrebbe un risparmio di ca 300 milioni.

C) i Beni pubblici assoluti, che potremo definire non stimabili ed inalienabili: L'arenile, le strade, il mare, i laghi, le montagne... Non sottovalutiamoli perché, se anche questi beni non sono direttamente patrimonializzabili, generano rilevanti effetti economici (oltre ad estenuanti conflitti legali). Si pensi, per fare degli esempi, alle licenze per l'utilizzo delle frequenze radio televisive o le concessioni demaniali marittime (migliaia di km di costa) o stradali (le autostrade o i passi carrai). Un esempio interessante lo abbiamo qui in laguna veneta con le valli da pesca per le quali la distinzione tra Demanio inalienabile o patrimonio disponibile dipende dal fatto se sono aperte al mare o "chiuse". Immaginatevi i contenziosi interpretativi sul concetto di aperta o chiusa per una area pescosa con acqua non stagnante, ma non sempre direttamente comunicante col mare!

Ho parlato di un valore di 500 miliardi ca. È una cifra importante, ma piccola se la confrontiamo col patrimonio privato: 8 Mila mld. ca, quattro volte il debito pubblico; 4000 mld circa investiti in immobili (oltre il 70% degli italiani possiede una abitazione) e altri 4000 impegnati in valori mobiliari o liquidi nei cc.

2) Per affrontare seriamente questo imponente quadro quantitativo, bisogna riflettere su un aspetto di fondo, teorico e pratico: ovvero, il concetto stesso di **bene pubblico**.

C'è una differenza c'è tra bene e patrimonio? E se sì - come io penso - quale è?

Per "**Patrimonio**" intendiamo il valore economico che si attribuisce a tutti i beni dello Stato e delle sue articolazioni territoriali, compresi i beni pubblici, indipendentemente dal loro possibile utilizzo, dalla loro possibile alienazione.

Possiamo, invece, definire "**Bene pubblico**" *quello che incorpora un valore collettivo evidente, che sancisce un interesse generale che prescinde dal suo valore materiale o commerciale, che viene prima dell'interesse privato e che in quanto tale va tutelato, conservato e/o migliorato, tramandato.*

La distinzione esiste, dunque; ma non sta nella misura del valore economico, bensì nell'eventuale valore immateriale che gli si attribuisce e che ne determina la destinazione.

3) Ma, anche **il concetto di bene pubblico non è un concetto assoluto**, bensì è culturalmente e storicamente mutevole: si pensi alla evoluzione della sensibilità ambientale (le emissioni, i fumi); o ai beni di prima necessità (il pane, non è mai stato pubblico; il panettone sì... per un periodo!); o ai servizi essenziali (la posta è nata privata).

Ricordiamoci il dopoguerra: per far risorgere il Paese stremato si puntò sulla industrializzazione; sicché fu considerato un bene pubblico la siderurgia, al punto di insediare alcuni stabilimenti in alcune delle più belle aree costiere italiane (la baia di Bagnoli, il porto piccolo di Taranto, la spiaggia di Sestri levante), scelte impensabili oggi!

Pensiamo poi alle nazionalizzazioni (Enel); i telefoni... Ma poi, al contrario, negli anni 90 le privatizzazioni...

E oggi: le reti? L'ultimo miglio... Oppure la destinazione sociale: il social housing, il progetto "terre vive" (5500 ettari di terreni agricoli assegnato dal Ministero dei beni forestali a giovani under 40).

Insomma, per dirla con alcuni esempi tutti veneziani: si vende villa Herion o no? Si vende l'isola della Certosa ad un privato o la si destina a uso pubblico? Si lasciano degradare alcune isole o non è meglio farci un albergo a 5 stelle col contributo di privati che apportano capitali ingenti dei quali le comunità locali o lo stesso Stato non dispongono?

Quesiti che ci dicono quanto sia importante la responsabilità nelle scelte, perché ci appare chiaro, a questo punto della nostra riflessione, che non tutto ciò che è patrimonio è disponibile e non tutto ciò che ci sembra disponibile si può patrimonializzare!

4) Allora la domanda: **cosa deve restare pubblico?** E cosa può essere o declassato o alienato, è una domanda con molte risposte che devono incrociarsi. Quindi è una domanda politica, che presuppone una risposta politica! Nel senso più serio ed alto del termine, ovvero nel senso che la sua, pur relativa opinabilità, implica, da parte del regolatore e del decisore, un elevato grado di responsabilità e di scelta. Perché la scelta senza responsabilità è inaccettabile, ma la responsabilità senza scelta si riduce ad opportunismo!

Quale migliore esempio di **Venezia** ci fa capire questo concetto!

Voglio, a questo proposito, esplicitare un punto decisivo. Nella definizione che ho dato di bene pubblico ho detto: "conservato e/o migliorato", nel senso che la valorizzazione di un bene non significa un approccio statico, immobile. La conservazione e la tutela necessitano di manutenzione

e, talvolta, di interventi profondi. Il dilemma di Venezia sta in ciò, poiché vi è una tendenza diffusa a confondere conservazione con immobilismo.

Ma nella sua storia Venezia si è "mantenuta" nella sua bellezza perché è stata oggetto di trasformazioni profonde dell'ambiente che la ospita. Basti pensare agli interventi idraulici adottati dalla Repubblica Veneziana: i Murazzi (il Mose di allora!), la deviazione del corso di ben due fiumi, la Brenta è la Piave (al femminile, come si diceva allora).

5) Ma, una volta definito come comportarci con il bene pubblico non alienabile, **come ci si comporta con quelli vendibili?** E fino a che punto ci si può spingere nel forzare l'equilibrio precedentemente descritto? La questione è esplosa un paio d'anni fa ed ogni tanto riemerge e riguarda il rapporto tra il patrimonio, la sua gestione, la sua valorizzazione ed il problema del debito pubblico.

L'Italia è gravata da un eccessivo debito pubblico che si aggira attorno ai 2500 mld - 30 mila euro circa a testa per ogni italiano - uno dei più pesanti al mondo; una catena enorme che rallenta lo sviluppo e la redistribuzione.

Ebbene, quando hai un debito che fai? O aumenti le entrate (ma nel caso dello Stato e degli Enti locali significherebbe aumentare le tasse e non mi pare il caso); o riduci le spese (con la spending review ci stiamo provando, ma è un processo lungo e difficile); o... vendi i gioielli di famiglia! Quando ho assunto la responsabilità del Demanio (due anni fa, con il Governo Letta) nel bilancio di previsione dello Stato erano iscritte entrate da alienazione di immobili pubblici per il valore di 15 miliardi. Ciò perché, con la crisi del 2011 che portò al Governo Monti ed in seguito alla firma, da parte del Governo Berlusconi, del Fiscal compact (la regola europea che prevede il rientro del debito alla quota del 60% del Pil, rispetto ai 135% attuali, in vent'anni), il dibattito sul debito pubblico si concentrò in buona parte sulla idea di alienare il più possibile del patrimonio pubblico. Ma noi abbassammo quella cifra di 15 miliardi a 500 milioni. Perché?

Perché si possono, sì, vendere i gioielli di famiglia, ma come ho cercato di dimostrare finora, è un processo molto complicato e delicato. Per verificarlo basta confrontarsi con i criteri che servono per realizzare le vendite.

6) Quali sono, dunque, i **criteri da adottare**, oltre all'aspetto di fondo sopra descritto, per decidere? Ne indico alcuni, i principali:

- *Lo stato dell'immobile*. E' difficile vendere immobili non in buono stato. Esiste, dunque, un problema di valorizzazione preventiva; ma talvolta molto costoso e sproporzionato alla riuscita della vendita.

- *La reale vendibilità*. Ricordiamo la famosa scena di Totò, ma la fontana di Trevi non è vendibile e l'Italia possiede il più grande patrimonio artistico del mondo. E', sì, un patrimonio incommensurabile, ma in buona parte indisponibile.

- *Il mercato*. Nonostante una leggera ripresa in questi mesi, il mercato immobiliare attraversa una pesante crisi, tant'è che in tutta Europa, nel 2013, si sono venduti immobili pubblici per un valore complessivo di 3 miliardi (altro che i 15 iscritti a bilancio dai governi passati).

- *la proprietà*, come ho detto all'inizio, è molto frazionata tra i livelli. I comuni, che pure possiedono oltre il 70% del Patrimonio, sono 8 mila!

7) Ma, allora, quali sono **le linee guida da seguire e gli ostacoli da affrontare** per valorizzare il patrimonio pubblico?

linee guida:

selezionare le situazioni nelle quali lo Stato deve garantire la *gestione diretta* del pubblico (Palazzo ducale, le scuole). Sono gestioni costose, ma inevitabili.

ampliare la gestione delle *concessioni* (spiagge, fari, caserme), per periodi anche lunghi (50 anni!).

operare una rigorosa *ricognizione degli spazi occupati dagli uffici pubblici* e riorganizzarne una allocazione più funzionale e sinergica. (questo intervento porta a notevoli risparmi)
realizzare il più possibile forme di *Paternariato tra il pubblico ed il privato*. L'attrazione di capitali esteri è fondamentale, così come una politica di agevolazioni fiscali.
continuare nel *federalismo demaniale*. la scelta cioè di trasferire beni statali ai Comuni (lo scorso anno ci sono state 9 mila domande, abbiamo messo in circuito più di 1000 caserme),

Riassumiamo, a questo punto, quali sono i **principali problemi (od ostacoli)** da affrontare per una buona valorizzazione?

La rimessa in *buono stato degli immobili*; in particolare le bonifiche (si pensi all'amianto!)

La *destinazione d'uso* come problema normativo, sociale ed organizzativo.

I *vincoli*: ambientali, ma soprattutto artistici. Si pensi che un bene passa sotto tutela dopo 70 anni di vita!

L'eccesso di normative.

Il Localismo

8) Quali sono gli **strumenti** di cui disponiamo?:

- *Agenzia del Demanio*, Di fatto, l'articolazione dello Stato che "possiede" il patrimonio e lo gestisce.

- *Invimit*. La società pubblica che interagisce col mercato e costituisce dei Fondi nei quali far affluire parti del patrimonio da valorizzare. Si sta lavorando ad alcuni progetti di grande interesse: carceri, scuole, centri storici.

Cassa Depositi e Prestiti:

Enti previdenziali (sono proprietari di molti immobili, la maggior parte dei quali destinati ad abitazioni)

Casse e fondi pensione (detengono ca 220 mld, il 99% è investito in debito, metà del quale italiano).

Operatori privati che hanno specifici rapporti col mondo pubblico (l'Associazione dei proprietari di dimore storiche o l'Associazione Ville venete (sono ca 5 Mila).

9) la analisi, che abbiamo fatto, del contesto, ci consente di affrontare meglio la **idea stessa di valorizzazione**. A partire dalla considerazione che il suo successo dipende in buona parte dalla scelta strategica che il paese fa sul suo futuro.

Diciamocelo chiaro: non è accettabile che l'Italia scenda costantemente nelle classifiche turistiche internazionali. Disponiamo, come abbiamo detto, del più importante patrimonio artistico del mondo, abbiamo condizioni ambientali invidiabili, e, aggiungo, che sole e monumenti non sono... delocalizzabili!

Il punto è che, come nel dopoguerra si scelse la industria, destinandovi le risorse e sacrificando altre opportunità, oggi dobbiamo scegliere turismo e cultura, interpretandole insieme, come una strategia unica. Se facciamo questa scelta, la valorizzazione del patrimonio diventerà ovvia, naturale, necessaria. Una condizione di sviluppo, non solo un dovere. Una risorsa non un peso, un investimento, non un costo!

In questo quadro, non soddisfacente, il Veneto è la prima Regione d'Italia per flussi turistici. Conserviamo questo primato!

Da tutte queste riflessioni emerge con chiarezza che **la valorizzazione del Patrimonio pubblico è possibile solo come conseguenza di una strategia di crescita e di una progettualità.**

10) voglio concludere cercando di esplicitare questo concetto applicato a noi, al nostro territorio, a **Venezia e alla sua centralità.**

La mia idea si muove nel solco dell'equilibrio illustrato tra conservazione ed innovazione.

Prendiamo, dunque, Venezia. Al nome si associa subito san Marco, la piazza, il campanile ("el

paron de casa", per l'appunto!). Ma, dobbiamo ampliare lo sguardo: saliamo sul campanile in una bella e limpida giornata e vediamo il territorio, tutto il territorio che ci interessa.

La città, innanzi tutto, con le sue meraviglie: Venezia città globale, città locale. Ma piazza san Marco è circondata da problemi irrisolti. Ne cito tre: quelle che definisco le tre porte della città.

La porta di mare: quel complesso che va dal Lido, una località che potrebbe avere il primato mondiale del turismo di qualità, con l'aeroporto Nicelli a disposizione, all'idroscalo, un porto turistico bello e pronto, con in sovrappiù, il forte del Sanmicheli da collegare all'isola della Certosa, a san'Elena. Se, poi, tra le varie ipotesi in campo, il porto crociere si insediasse alla bocca di porto, avremo uno spostamento di interessi economici verso quell'area, straordinario.

La porta di terra: SanGiuliano, Forte Marghera, Il Vega, via Torino con l'Università, l'hub di entrata a Venezia che può decongestionare Piazzale Roma. E' quasi ultimato il padiglione Aquae per l'Expò: non perdiamo l'occasione.

La porta d'aria: Tessera, l'aeroporto, il quadrante tessera, il Casinò, lo stadio.

Insomma, non penso necessario mettere la grande ruota a Sacca Fisola, ma penso che il Mose sia una scelta valida. Non sono convinto della sublagunare, ma, indipendentemente dal tragitto delle grandi navi, che avranno altra soluzione, penso che una tangenziale d'acqua che passa dietro la Giudecca sia utile. e così via...

Ecco cosa intendo per progetto, per valorizzazione!

Ma poi c'è **la laguna con le sue isole**, sito naturalistico di interesse mondiale, una delle zone umide più importanti del mondo, con la laguna di Grado e il delta del Pò. Ma, sulla laguna di Venezia hanno competenza ben 9 Comuni, ognuno con le proprie prerogative, due provveditori al porto, perché Venezia e Chioggia sono addirittura due porti.

La pianura con le sue città d'arte e di lavoro, con Mestre al centro di questi snodi che adesso sono diventati città metropolitana.

I fiumi, le spiagge, i colli fino alle alte montagne.

Tutto ciò che fa sì che il Veneto abbia il primato turistico di cui ho parlato prima!

Un territorio intero, un'area vasta, tra le più competitive d'Europa, che ha bisogno di una visione unitaria, di collegamenti perché in un giorno si possa - come da Brussel si può andare ad Anversa e a Bruges - da Venezia e da Mestre andare a Montagnana per vedere le più belle e conservate mura medioevali o a Marostica a vedere la piazza con la scacchiera, o a Castelfranco per vedere la pala del Giorgione e al Montello per gustare i funghi. La lista è infinita, ma il punto è che non può esserci, come è oggi, una sommatoria casuale di progetti locali.

Insomma, bisogna pensare in grande e con lo sguardo verso il futuro. Siamo così carichi della nostra storia che non la possiamo certo ignorare, il rischio, semmai, è che non siamo capaci di fare la nostra di Storia...

Se poi ci voltiamo dall'altra parte abbiamo il mare davanti e da lì in poi non ci sono più confini...