

PATRIMONIO PUBBLICO E POLITICA ECONOMICA: UNO STRUMENTO PER DUE OBIETTIVI

di Marco Causi
09 aprile 2008

Se realizzato attraverso azioni accorte e adeguate - soprattutto con una reale collaborazione fra Stato ed enti locali e con un'attenzione particolare alla ricaduta urbanistica degli interventi - il miglior utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico può contribuire non solo ad un obiettivo di finanza pubblica (cifrabile in termini di abbattimento dello stock del debito, ovvero in modo equivalente in termini di miglioramento dell'avanzo primario), ma anche ad un obiettivo di riqualificazione urbanistica e di calmieramento dei prezzi sul mercato immobiliare.

Non accade spesso in politica economica che un solo strumento permetta di conseguire due obiettivi. A ben pensarci, è proprio questo il caso del miglior utilizzo del patrimonio immobiliare delle pubbliche amministrazioni.

Se realizzato attraverso azioni accorte e adeguate - soprattutto con una reale collaborazione fra Stato ed enti locali e con un'attenzione particolare alla ricaduta urbanistica degli interventi - il miglior utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico può contribuire non solo ad un obiettivo di finanza pubblica (cifrabile in termini di abbattimento dello stock del debito, ovvero in modo equivalente in termini di miglioramento dell'avanzo primario), ma anche ad un obiettivo di riqualificazione urbanistica e di calmieramento dei prezzi sul mercato immobiliare. Il punto di partenza è che quote consistenti dell'attuale patrimonio immobiliare pubblico sono non solo (e non tanto) sottovalorizzate, ma soprattutto sottoutilizzate. Definirne nuovi usi, quindi, non solo ne consente la valorizzazione, ma soprattutto apre la strada a nuove offerte di tipo immobiliare, che possono a loro volta essere gestite secondo criteri di qualità urbanistica e di meritorietà sociale. Per articolare l'intervento occorre evitare due opposti estremismi. Da un lato, non si può procedere "all'ingrosso" su lunghe liste di oggetti la cui qualità è sconosciuta, ovvero è determinabile solo ex post, con il rischio di vendere qualcosa il cui effettivo valore è incerto. Questo rischio è emerso in modo evidente in alcune operazioni di cartolarizzazione compiute dallo Stato e da altri enti pubblici, rispetto alle quali le nuove linee operative dell'Agenzia del Demanio hanno già adottato un'opportuna e sacrosanta correzione. Dall'altro lato, non si può procedere a ranghi dispersi, oggetto per oggetto, con iniziative che di volta in volta vengano promosse dai diversi soggetti proprietari (Stato, ASL, Comuni, ecc.). I tempi, in questo caso, diventerebbero lunghissimi, e soprattutto potrebbero emergere conflitti fra i diversi soggetti pubblici proprietari di oggetti che insistono sugli stessi territori. A chi, infatti, andrebbero attribuite le quote di rendita estraibili dalle operazioni? E chi invece dovrebbe farsi carico degli equilibri sociali e urbanistici? L'approccio vincente è quello di costituire veicoli di tipo territoriale, in partenariato fra i soggetti proprietari, e in primo luogo fra Stato e Comuni, e di elaborare intorno a questi veicoli dei veri e propri piani di assetto urbanistici che tengano insieme i diversi obiettivi da conseguire e i vincoli da rispettare. I piani di assetto, che passano al vaglio dei Consigli Comunali, dovranno rendere certo il valore da realizzare, e le modalità in cui questo si distribuisce fra i soggetti proprietari, ma soprattutto dovranno essere dei veri e propri piani di riqualificazione, al cui interno si realizzino infrastrutture primarie, servizi pubblici, alloggi ad affitto sostenibile, e quant'altro sia necessario per corrispondere alle effettive domande sociali e di mercato esistenti nei diversi territori. A seconda dei territori coinvolti, è possibile pensare a piani (e veicoli) all'interno di un Comune (a Roma, ad esempio), oppure a piani che coinvolgano, accanto allo Stato, Comuni contigui. L'aspetto interessante di queste operazioni, che gli analisti finanziari tendono a sottovalutare, è che il miglior uso del patrimonio pubblico permette in molti casi di aprire la strada a due tipologie di operazioni urbanistiche di grande rilievo. Da un lato, operazioni di densificazione, e cioè di riempimento dei vuoti esistenti nelle nostre grandi città e aree metropolitane, con risultati importanti in termini di riqualificazione e di realizzazione di nuove offerte che non estendano ulteriormente il territorio urbano, con tutti i connessi costi in termini di infrastrutturazione primaria e secondaria (ad esempio, i sistemi di trasporto). E' questo l'approccio che la Città di Londra ha scelto per le Olimpiadi del 2012. Dall'altro lato, operazioni di abbattimento e ricostruzione, nei casi in cui il degrado del patrimonio esistente possa rendere più conveniente dal punto di vista dei costi e dei benefici economico e sociali azioni di tipo radicale, che in altri paesi europei sono considerate normali. E' chiaro che l'approccio che propongo sembra gradualistico, e tale da non massimizzare il rendimento potenziale dell'operazione complessiva. Il punto è che l'alternativa del "massimo valore per tutti gli oggetti esistenti" in realtà non esiste. Non esiste per motivi politici: si rischia la rivolta contro le potenziali "colate di cemento" (vedi Expo 2015 a

Milano). E non esiste neppure per motivi economici: la rendita estraibile dal patrimonio immobiliare pubblico da riqualificare non è infinita, ma è strettamente legata all'equilibrio vigente nell'assetto delle diverse economie urbane. Fissare il valore di questa rendita in un contesto di sostenibilità territoriale è un'operazione ineludibile per il soggetto pubblico proprietario, che non può agire sul mercato immobiliare come qualsiasi soggetto speculatore. E non lo può fare soprattutto oggi, in un momento in cui la bolla speculativa immobiliare ha cominciato a sgonfiarsi. Il lavoro che si apre è di lunga lena e di grande fatica. Ma è necessaria la consapevolezza che non ci sono scorciatoie. Certo, aiuterebbero alcune semplificazioni sui processi di sdemanializzazione, così come può essere sensato costruire una copertura legislativa per accelerare i procedimenti autorizzatori dei piani di assetto urbanistici per i veicoli pubblici, ad esempio nelle città metropolitane (dando ai Comuni metropolitani un potere d'iniziativa e di decisione analogo a quello delle Regioni). Ma una politica che voglia cogliere due obiettivi con uno strumento è di necessità una politica che richiede molto lavoro e molta fatica attuativa. Tuttavia, è lecito essere ottimisti. I Comuni, soprattutto quelli di più grandi dimensioni, sono pronti a cogliere importanti occasioni di riqualificazione. Gli effetti di calmieramento e di "ancoraggio" del mercato immobiliare che simili operazioni possono esercitare hanno, nella fase attuale, un grande valore politico e politico-economico (si pensi soltanto alle quote di "housing sociale", e cioè di affitti a canone sostenibile, che potrebbero essere introdotte all'interno dei piani). Il valore ottenibile è, realisticamente, di qualche decina di miliardi, che possono dare un contributo non marginale, da un lato, all'abbattimento dello stock del debito pubblico, dall'altro lato alla necessità che i Comuni hanno di finanziare parte dei loro investimenti con risorse proprie, senza far ricorso a nuovo debito.

Marco Causi