

IL PIANO DELLA CITTA' PUBBLICA CONTRO LA PRIVATIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO

1. La greppia delle privatizzazioni: imprese di stato e patrimonio immobiliare.

La svendita del vasto patrimonio pubblico (di aziende, edifici, aree) è iniziata negli anni 90 con l'affermarsi nell'Unione Europea dei principi del mercato finanziario internazionale, della libera concorrenza, della riduzione del debito di stato, e per sostituire il welfare pubblico con servizi privati.

Nonostante le differenze rispetto alla vendita di imprese come Eni, Iri, Enel, Telecom, Alitalia, per il patrimonio immobiliare è stata seguita la stessa procedura di cessione, di carattere puramente finanziario, senza riferimento alle condizioni fisiche e spaziali dei beni (caratteristiche, posizione, qualità). L'apice della legislazione di liberalizzazione è stato raggiunto col governo Berlusconi del 2001 (Tremonti ministro di Economia e Finanza). Tuttavia, i risultati soprattutto per le casse dello stato e degli enti pubblici, si sono rivelati fallimentari, mentre per altri soggetti coinvolti (banche, società finanziarie internazionali, immobilieristi) si è trattato di un'operazione molto redditizia.

Dal 2008 nelle leggi di bilancio si prevedono le alienazioni dei beni immobiliari di regioni ed enti locali assieme a quelle dei beni di proprietà dello Stato, in genere accompagnate da disposizioni per facilitare l'adeguamento delle procedure urbanistiche, uno degli scogli maggiori; l'adozione della lista delle alienazioni costituisce ora variante automatica al piano, anche se deve comunque passare attraverso delibere degli organismi di governo. La norma esprime il massimo distacco dalla disciplina urbanistica e programmatoria, confermando l'opzione di carattere meramente economico.

Poi arriva il cosiddetto "federalismo demaniale" istituito dal decreto 85/2010 (sempre governo Berlusconi). Riguarda la cessione gratuita alle Regioni e agli enti locali di interi comparti del patrimonio pubblico di stato (demanio marittimo, idrico, militare, aeroportuale; miniere, beni patrimoniali), con possibilità di privatizzare anche questi beni.

Un caso emblematico di privatizzazione fra i tanti riguarda le spiagge: l'Italia è il paese europeo con la maggior quantità di spiagge cedute in concessione a privati senza gara e con ritorni economici

sottodimensionati, e neppure la direttiva europea del 2006 (Bolkestein) è riuscita a impedire ai governi di prorogare l'attuale regime concessorio contrario anche alle norme sulla concorrenza.

Le procedure di privatizzazione (delle aziende e dei beni immobili) sono state ampiamente criticate (da economisti, sociologi, costituzionalisti, storici, urbanisti) per la sproporzione fra perdite/costi e benefici, la scarsa trasparenza dei processi decisionali e delle responsabilità fra i diversi soggetti, in particolare per la scarsa considerazione di possibili programmi di rilancio di industrie potenzialmente centrali per lo sviluppo nazionale¹.

Nel 2010 la Corte dei Conti ha pubblicato uno studio nel quale si giudicano i provvedimenti adottati. Lo studio segnala un recupero di redditività dovuto più all'aumento delle tariffe dei servizi («ben al di sopra dei livelli di altri paesi europei») che dell'efficienza. All'aumento delle tariffe non corrispondono neppure adeguati progetti di investimento². Il recente crollo del ponte Morandi a Genova si inquadra in questa strategia di smodata estrazione di profitto.

Salvatore Settis a partire dal 2000 è protagonista di una critica della svendita del patrimonio immobiliare pubblico e ha proposto la distinzione fra demanio generale (nell'ambito del quale è possibile individuare beni dismissibili) e demanio culturale che riguarda i beni di valore storico-culturale, inalienabili.

E comunque si deve ribadire che: «La vendita all'ingrosso del patrimonio pubblico è una politica impossibile, perciò priva di effetti rilevanti sul debito pubblico»; inoltre «vendere il patrimonio pubblico è di rado la soluzione migliore per lo Stato e per gli Enti locali che, in quanto istituzioni permanenti, sono vocati a una gestione patrimoniale di lungo periodo». Si auspica invece che «qualsiasi ipotesi di alienazione passi attraverso l'attenta ponderazione della sussistenza di un interesse pubblico alla conservazione del bene, per utilizzarlo a vantaggio della

1 P. Maddalena *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Diarkos 2020; *La rivoluzione costituzionale dimenticata. La prevalenza della proprietà pubblica del popolo*. Altreconomia 2020; S. Gasperin, *Privatizzazioni*, il Fatto Quotidiano 11 luglio 2022.

2 Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato Collegio di controllo sulle entrate – *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, 2010; si veda anche: *Corte dei Conti: le aziende pubbliche ora fanno i soldi grazie a tariffe più care*, Corriere della Sera, 26 feb. 2010.

collettività. La dismissione dovrebbe essere considerata la soluzione opportuna solo dopo avere valutato tutte le altre alternative possibili. Gli atti amministrativi coi quali si dispone dei beni pubblici dovrebbero sempre argomentare le ragioni della scelta»³. Si può aggiungere che il ricavato in questi casi accuratamente scelti dovrebbe essere reinvestito nel patrimonio pubblico.

2. L'insufficienza della programmazione urbanistica

Mentre il quadro politico-istituzionale era agitato dalla ventata neolibérale che ispira proposte di "riforma" urbanistica come la cosiddetta Legge Lupi dei primi anni del nuovo secolo, guidata dalle più spinte tendenze alla "deregulation", la disciplina urbanistica non è riuscita a produrre efficaci strumenti di difesa e di regolazione.

La principale idea-guida elaborata nei decenni precedenti (il recupero delle strutture urbane esistenti) che ha ispirato interessanti programmi e iniziative degli enti locali (regionali e comunali) è rapidamente scaduta a "foglia di fico" per operazioni del tutto diverse e speculative (sotto varie denominazioni: rigenerazione, rinnovo, programmi speciali ecc.) e non è stata adeguatamente applicata al patrimonio pubblico. Anzi in molti casi la tendenza a favorire la contrattazione pubblico/privato semmai porta ad agevolare il trasferimento della proprietà nel senso opposto a quello che in passato ha ispirato la battaglia per l'esproprio dei suoli per interesse pubblico.

I temi ambientali che influenzano profondamente la teoria e la pratica dell'urbanistica su questa particolare questione non incidono, pur essendoci una ovvia correlazione fra il degrado ambientale e le potenzialità di una gran parte del sistema di spazi pubblici di contrastarlo.

Nonostante la riflessione sullo spazio pubblico sia ininterrotta, piuttosto rare-sono analisi e proposte urbanistiche tecnicamente definite per la permanenza pubblica del patrimonio culturale ispirate dai principi citati della SIU.⁴⁻

3 Dallo studio della Società italiana urbanisti, SIU, a cura di L. Gaeta e P. Savoldi, *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, 2013, p. 46.

4 Restano ad esempio senza sviluppi operativi le formulazioni teoriche degli anni '90 sul *public realm* (si veda Denise Scott Brown "The public realm. The public sector and the public interest in urban design", su *Architectural Design*, no. 60, 1990). Mentre scarsi risultati sono ottenuti dal cosiddetto "piano dei servizi" che nei

Da pochi anni sono comparsi approfonditi censimenti del patrimonio pubblico nelle diverse tipologie di beni e di soggetti proprietari. Si veda ad esempio il piano della città pubblica di Roma avviato nel 2014, lasciato però senza conclusioni. Anche su Firenze viene messo a punto nel 2015 un censimento delle proprietà pubbliche nell'ambito di una ricerca universitaria⁵.

Queste ricerche non incidono sulle politiche di alienazione delle proprietà pubbliche, né entrano nel merito delle politiche alternative da seguire, ma confermano l'immagine di un patrimonio consistente anche se eterogeneo.

Il caso di Firenze è emblematico di una prassi che segue principi finanziari senza vincoli e senza alcun riferimento alle politiche urbane e sociali: il nuovo piano strutturale del 2013 (autodefinito a "volumi zero") è elaborato contemporaneamente alle attività di marketing spinte dalle amministrazioni a partire dall'amministrazione Renzi (deciso sostenitore della "valorizzazione") fino alla partecipazione dal 2014 in poi alle fiere immobiliari di Monaco e di Cannes (MIPIM), alla ricerca di "investitori" con un catalogo dove sono illustrate le occasioni immobiliari in vendita (una sessantina fra proprietà pubbliche e private)⁶.

primi anni 2000 si è diffuso in Lombardia e in Emilia Romagna suscitando all'inizio un certo interesse, rapidamente scomparso a causa delle distorsioni subite nell'interpretazione legislativa (si contraddicevano i principi del DM sugli standard consentendo di ridurre le quantità, di spostarle, di monetizzarle, di combinarle con i servizi privati). Si veda in particolare l'articolo di PL. Paolillo (*Il piano dei servizi alla lombarda: dopo quattro anni sperimentali, una configurazione ancora aperta* e V. Erba, *Il piano dei servizi: un difficile esperimento di nuova urbanistica*, su *Territorio* n 27, 2003). Più interessante è il cosiddetto "piano delle qualità" che viene sperimentato in alcune zone fra fine del secolo scorso e inizio del nuovo e che si avvicina alle proposte citate di Scott Brown: ad esempio nel piano di Sesto Fiorentino del 2004 di Salzano/Baioni, dove il tessuto urbano è organizzato attorno ad un "sistema" di aree "qualificanti la città in termini ambientali, storici, sociali".

⁵ Per Roma: Roma Capitale. Assessorato alla trasformazione urbana. *Obiettivi della Carta della Città Pubblica*, 2015 e Roma. Assessorato all'urbanistica e infrastrutture. *Carta della città pubblica*. Relazione illustrativa. Dicembre 2016. Per Firenze: N. Magnolfi, G. Andreozzi, F. Lucchesi, I. Scatarzi, *Lo spazio della proprietà pubblica: la mappa di Firenze*, su Conferenza ASITA 2015.

⁶ La vicenda fiorentina è stata ricostruita con puntualità in numerosi saggi fra i quali si possono ricordare quelli di I. Agostini *Alienazioni a Firenze. O la metamorfosi dell'urbanistica in ragioneria*, sul sito perUnaltracittà del 17/2/2017, e di A. Fiorentino, *A chi fa gola Firenze*, Edizioni perUnaltracittà, Firenze 2020. Fra i casi più

3. Il piano progetto della città pubblica

Per rovesciare la tendenza alla privatizzazione casuale occorre considerare il patrimonio pubblico un'occasione per un diverso modello di sviluppo socio-economico. In questa prospettiva si può pensare ad un piano progetto che, proseguendo le migliori esperienze passate, disciplini l'uso del patrimonio pubblico (edilizio, infrastrutturale e dei servizi) integrandolo in una visione d'insieme. Questa rete degli "interessi pubblici spazialmente definiti" può formare l'ossatura portante del piano generale urbanistico ordinario. In parte questo piano è già possibile, almeno in teoria e per settori scoordinati fra loro (casa, servizi, infrastrutture). Non sembrano quindi necessari sostanziali cambiamenti legislativi per metterlo in pratica ma basta aggiornare e adattare gli strumenti già disponibili. Probabilmente l'aspetto più importante da rivedere riguarda non tanto l'urbanistica ma le norme introdotte in varie occasioni per incentivare la cessione del patrimonio pubblico senza alcun criterio di programmazione.

E' da verificare il bilancio costi benefici di una trasformazione pubblica di sistema ma certo le esperienze parziali realizzate in Italia e in Europa fanno pensare che sia possibile con poco ottenere molto, con investimenti relativamente modesti raggiungere risultati significativi se si tiene conto dei vantaggi sociali ed economici che conseguirebbero a queste scelte (riduzione della ghettizzazione, soddisfazione di parte delle domande sociali, prevenzione dei danni ambientali ecc.) ⁷. In

clamorosi perché complessi monumentali e/o collocati in aree di alto pregio si possono citare: le aree FS dell'ex stazione Leopolda (trasformate in residenze e nuovo teatro comunale); l'ex teatro comunale (demolizione per appartamenti di lusso); il palazzo del Sonno, ex uffici FS (hotel); l'ex Istituto Demidoff (residenze di lusso); la storica villa Tolomei (hotel di lusso); l'ex Palazzo di Giustizia (Fondazione Zeffirelli); l'ex ospedale militare di via S. Gallo (hotel di lusso e appartamenti); l'ex Collegio alla Querce (appartamenti di lusso); l'ex Caserma V. Veneto adiacente allo storico giardino di Boboli (hotel di lusso).

⁷ Per citare alcuni esempi recenti e noti di interventi incentrati su usi sociali sia pur di settore a costi sostenibili si possono ricordare: il piano per il recupero di 50.000 alloggi pubblici nell'area metropolitana di Lione e, a scala di quartiere, il recupero del quartiere pubblico La Mina a Barcellona; le strade recuperate come spazio sociale connettivo di J. Gehl a Copenhagen; il piano del verde delle metropoli europee come Francoforte; i piani degli orti pubblici urbani come quelli di Bologna e di Parigi; il piano delle Infrastrutture verdi e delle biodiversità di Barcellona 2020; i piani delle "reti blu e verdi" di difesa dal cambiamento climatico di Rotterdam, Copenhagen e altre città dell'Europa settentrionale; il recupero ad usi misti di grandi

particolare, per quanto riguarda il conto economico, si deve considerare anche il consistente contributo dei fondi europei del PNRR.

Un piano di questo genere, che non considera il patrimonio pubblico una risorsa da dismettere per fare cassa attraverso semplici azioni finanziarie, ma propone una riflessione generale, un recupero urbanistico ad usi sociali inquadrato nella trasformazione della città, potrebbe articolarsi in tre passaggi:

- il primo è il censimento dei beni che compongono l'insieme eterogeneo del sistema pubblico; questo passaggio deve portare alla conoscenza esatta della consistenza del patrimonio immobiliare, nelle tipologie, qualità, localizzazione, usi, con particolare attenzione agli edifici abbandonati (schedatura, classificazione, valutazioni delle potenzialità); è un passaggio essenziale perché molte istituzioni non conoscono lo stato di fatto e di diritto dei beni in loro possesso, nonostante lo sforzo conoscitivo avviato negli anni '90 dall'Agenzia del demanio e gli studi parziali disponibili (che comunque vanno resi omogenei e completati); la conoscenza del patrimonio e delle sue caratteristiche è la base della disciplina urbanistica e consente il confronto fra gli spazi pubblici disponibili al riuso/recupero e la domanda di spazi per funzioni di carattere sociale (residenza e servizi) o per la difesa dal degrado ambientale, per individuare compatibilità e potenzialità;
- il secondo è il coordinamento delle politiche urbanistiche ed edilizie delle diverse istituzioni proprietarie: i ministeri, i governi locali, le agenzie o le società per singole categorie di opere, spesso soggette a diverse politiche anche quando interne allo stesso soggetto proprietario, come nel caso dei diversi settori di intervento dei comuni: strade, verde, casa, trasporti, scuole ecc.; occorre far precedere e far prevalere le previsioni urbanistiche del piano d'insieme sulle procedure di cessione o trasformazione e in particolare vincolare il patrimonio culturale, prescrivendo inoltre l'obbligo di reinvestimento nel sistema degli spazi pubblici nel caso di cessioni di beni privi di interesse storico-ambientale;

aree dismesse come la caserma Manin a Venezia; l'ex carcere delle Murate a Firenze; l'ex ospedale psichiatrico Paolo Pini a Milano; il recupero di una serie di fabbriche dismesse a Barcellona per creare la rete delle Fábricas de la Creación (poli di attività innovative rivolte a creare occupazione).

- il terzo è l'elaborazione di un piano-progetto ossia di un'ipotesi di organizzazione spaziale i cui principi possono essere: distinguere la parte da tutelare (patrimonio culturale) rispetto a quella cedibile (patrimonio ordinario); individuare sia le trasformazioni e le destinazioni compatibili dei beni esistenti sia l'espansione delle diverse componenti secondo le indicazioni di legge e i fabbisogni: le residenze pubbliche; la rete dei servizi, fra i quali vanno potenziati i servizi sanitari; le infrastrutture, per la riforma del sistema della mobilità e lo sviluppo del trasporto pubblico; gli spazi aperti e naturali per la difesa dal cambiamento climatico; i grandi poli multifunzionali ricavabili dalle maggiori aree dismesse; precisare un programma economico di attuazione che combini la massima qualità e il minimo costo; definire le procedure per equilibrare la coesione sociale e la sostenibilità economica e ambientale degli interventi; pertanto considerare la partecipazione degli abitanti come contributo alla gestione economica e quindi utilizzare modi di condivisione delle scelte, di autorecupero e autocostruzione.

Il piano-progetto della città pubblica non esaurisce il piano generale che deve essere completato dalle previsioni relative alle aree private, disciplinate secondo le previsioni di legge. Piuttosto individua un metodo per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico e attraverso il suo assetto, la sua fruibilità e accessibilità, la sua crescita, dà forma all'idea della città da realizzare. Al contempo può essere un primo passo per creare, in alcuni settori dei servizi urbani come sanità, casa, scuola, trasporti, alternative efficaci al processo di privatizzazione che investe il welfare.

Sarebbe opportuno che il nuovo governo della regione proponesse la sperimentazione di questi principi in qualche esperienza pilota per dedurne poi eventualmente indirizzi generali⁸.

⁸ Negli anni '80 la Regione Toscana per attuare il recupero dei centri storici ha seguito un metodo che si è avvalso del contributo della ricerca scientifica universitaria; poi ha sperimentato su 4 casi pilota il metodo per infine generalizzare le pratiche attraverso leggi dedicate. Questa politica è riuscita in parte a neutralizzare l'intervento speculativo sull'edilizia esistente affermandosi nel panorama nazionale ma è stata successivamente abbandonata.