

Sono un invitato sui generis poiché non ho preparato alcuna relazione; mi occupo della gestione del Demanio in senso lato ed ho la disavventura di conoscere quale è la situazione del patrimonio e del demanio dello Stato nella sua effettiva disponibilità gestionale. Dico disavventura perché i propositi della Commissione Cassese sono meravigliosi. L'indagine che è stata compiuta è stata la prima indagine sistematica che sia stata realizzata in Italia, ma le conclusioni meritano più di una riflessione. Da una sommaria riflessione sulla esposizione del Prof. Carrer ho potuto cogliere sinteticamente quegli aspetti che erano stati adombrati nella Commissione Cassese ma non approfonditi e quindi meritevoli, nelle intenzioni stesse dei redattori e dei partecipanti alla Commissione, un'attenzione maggiore di quella che si era potuto loro consacrare per la brevità del tempo e la inadeguatezza metodologica di assunzione degli elementi necessari alla completa valutazione economica e funzionale dei beni dello Stato.

In che cosa non concordano valutazione e gestione? I beni per poterli correttamente valutare e, quindi, vendere, bisogna poterli disporre nella pienezza del potere dominicale ed è qui il grosso problema.

Dall'esame della gestione risulta che i beni in buona parte sono malamente impiegati, indebitamente occupati, impropriamente utilizzati, talvolta senza corrispettivo per la collettività. È difficile, quindi, poterne operare la valutazione se non si tiene conto di questi dati storici.

Non sono un esperto di estimo, ma da quelle poche nozioni che conosco ed ho cercato di apprendere nello svolgimento della mia funzione con una formazione più giuridico-amministrativa che tecnica, ho capito che accanto ad una valutazione comparativa surrogatoria, analogica, sistematica, aritmetica, esiste anche una comparazione fondata su usi storici per individuare la formazione nel tempo di elementi da assumere nel calcolo specie quando, proprio con il trascorrere del tempo, questi elementi non si sono formati.

In altri termini, quando un bene è stato sottoutilizzato rispetto a quegli usi che potevano e dovevano essere consentiti, se ne è permessa in ultima analisi la sottoestimazione. Penso pertanto che prima di procedere ad una valutazione e quindi, di poter orientare le scelte che si vogliono operare sul piano funzionale allo scopo di contenere la spesa pubblica ed acquisire un valido flusso finanziario di rientro per le casse dello Stato, bisogna recuperare alla disponibilità i beni stessi nella funzione economica che agli stessi va correttamente assegnata.

Esistono molti beni che sono sottratti alla potestà dello Stato attraverso occupazioni abusive mediante il consumarsi di processi di usucapione, quindi, attraverso una prescrizione acquisitiva fondata sul disinteresse dell'Amministrazione, disinteresse, si badi bene, non dal punto di vista psicologico, ma dal punto di vista funzionale, perché quando

* Direttore Generale del Demanio - Ministero delle Finanze, Roma.

non si creano gli strumenti per vigilare correttamente sulla proprietà, si determina un disinteresse di fatto anche se volitivamente non è sempre attribuibile a chi aveva nel tempo il dovere di procedere alla valutazione ed al controllo dei beni stessi.

In provincia di Grosseto, ad esempio, lo Stato dispone di circa 2000 ettari di terreno in pianura, recuperati da decenni alla palude, ma che, nel giro di dieci anni hanno fruttato alle casse dello Stato soltanto 50 milioni.

Ci si rende conto che si tratta di patrimonio indisponibile, perché era terreno risultante da un'azione di bonifica iniziata dai Medici e poi lungamente disattesa negli sbocchi. Più di me voi conoscete la zona del Padule dotata di un sistema idrico abbastanza complesso, importante dal punto di vista dell'attività di drenaggio, di fruizione delle acque, quindi una zona estremamente interessante per l'ambientazione naturalistica per la tutela ambientale e lo sviluppo sportivo, agricolo, zootecnico. La cultura ittica, per esempio, l'avicoltura, la tutela di certe specie naturali troverebbero in quella zona l'habitat ideale per interventi che andrebbero valorizzati in prospettiva più di carattere nazionale che locale. Ed è chiaro che questo disegno è mancato, perché si è andati avanti con il rinnovo di concessioni, che non essendo strutturate con atto formale non potevano nemmeno essere censite. La Commissione Cassese in casi del genere ha subito l'impatto di non aver potuto censire le redditività di questi beni non risultando acquisite agli atti cartolari, almeno per loro redditività reali e potenziali.

Tra pochi mesi credo che disporremo di un sistema informatico completo che ci consentirà di conoscere cosa lo Stato possiede in Italia e quali sono le estensioni effettive, quali quelle che si son potute sottrarre all'alienazione ineluttabile, sia pure con una tardiva azione di contenimento della prescrizione acquisitiva che ha permesso in non pochi casi di realizzare il trasferimento della proprietà in forma apparentemente indolore.

Ma il giorno in cui avremo conoscenza di questa realtà sarà molto doloroso apprendere in che modo si è responsabili sul piano generale di questo stato di cose anche se scientemente non lo si è potuto determinare.

Non voglio tediarevi ulteriormente su considerazioni che riguardano, ripeto, la gestione; ma queste premesse gettano un'adeguata luce sull'elaborazione di programmi di disinvestimento, di realizzazione finanziaria, di corretto investimento, in forma diversa da quella tradizionale.

Mi riferisco in particolare all'ipotesi della gestione di fondi immobiliari, cioè, all'ipotesi formulata di destinare parte del patrimonio immobiliare dello Stato alla formazione di un fondo di investimento e consentire, quindi, l'emissione su mercato di titoli rappresentativi di ciò che il fondo stesso riesce ad esprimere finanziariamente.

Mi sembra che esistano già delle iniziative realizzate da Istituti di credito di rilevanza nazionale che amministrano soprattutto beni in possesso di Istituti assicurativi, in particolare, il patrimonio immobiliare dato in garanzia di crediti formativi a favore degli Istituti di credito; esse tendono a valorizzare questo giacimento garantistico per trasformarlo

in giacimento finanziario, creando un fondo di investimento di garanzia ulteriore per far conseguire vantaggi suppletivi ai titolari del credito giacente.

Ripeto: per poter quindi ipotizzare una qualunque utilizzazione dei beni statali bisogna procedere alla loro esatta ricognizione ed al recupero della potestà dominicale. Questo non sarà facile perché bisogna attivare una serie di tutele anche di ordine giurisdizionale, procedendo così in modo abbastanza pesante e conflittuale nell'azione amministrativa nell'intimazione giudiziale necessaria per recuperare il bene stesso.

Tutto ciò non è indolore perché ci sono delle abitudini consolidate, sostenute da diverse collettività politiche, regionali, locali e nazionali e contro costoro bisogna opporre degli argomenti che siano recepiti dagli stessi per realizzare in ultima analisi il recupero.

A parte quanto ho detto, esistono, poi, due tipi di vincoli che bisogna prendere in considerazione per ridare la piena appetibilità del bene. I due vincoli sono, a mio parere, l'esistenza della legge del 39 sulla tutela dei beni storico-artistici e la piena disponibilità pressoché potestativa dello strumento urbanistico attribuito agli Enti locali.

Delle proposte di leggi recentissime prevedono l'automatica modifica dello strumento urbanistico quando si vuole destinare un bene patrimoniale o demaniale dello Stato al soddisfacimento di interessi collettivi di più ampia portata. Si modifica così anche il sistema poco agile e per nulla facile previsto dal decreto presidenziale 77 con ricorso al famoso articolo 81 che prevede il consenso da parte della Regione e dei Comuni e, in caso di dissenso, il ricorso alla Commissione interparlamentare con i partecipanti delle Regioni che ancora non risulta pienamente ricostituita ed operante. In effetti, fra le due affermative resta un'unica soluzione: il necessario consenso della Regione e del Comune, altrimenti bisogna arrestarsi dinanzi ad una procedura che non sia sviluppata appieno.

L'ente locale conserva così il potere di condizionare uso e valore del bene pubblico, riservandosene un diverso utilizzo mercantile qualora dovesse conseguirlo nella sua disponibilità.

Quando, poi, sarà possibile stabilire i criteri in base ai quali si potrà procedere alla rimozione del vincolo storico ed artistico, e prima ancora alla sua ragionata statuizione, si eviterà che venga sottratto alla disponibilità mercantile un determinato bene condizionato nell'offerta a tutela di una sola porzione del bene e sovente limitativo persino dell'uso stesso; ma l'uso è espressione di potere dominicale ampio in base alla legge organica sull'amministrazione del patrimonio demaniale dello Stato del 1923, che non risulta alterata da nessuna *lex superveniens*; è chiaro quindi che in questa prospettiva di recupero di potere dovremmo muoverci ipotizzando un realizzo anche cospicuo dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato.

Ci si rende conto che molti beni demaniali sono tali proprio in virtù di quel vincolo storico-artistico non sempre rispondente alle esigenze di tutela di una monumentalità che ha una sua ragione di essere se viene correttamente valutata in tutti i suoi aspetti estrinseci ed intrinseci che

non resti espressione di una intuizione suggestiva, foriera alcune volte di trattazioni non del tutto lineari, soprattutto quando si eserciti il diritto di prelazione una volta dopo aver apposto il vincolo senza poterlo proficuamente contestare.

Sarebbe veramente tempo di modificare la legge del 1939, chiedendo un concetto obbligatorio con la proprietà, non concepito all'epoca, anche se già allora doveva apparire logico che non si può apporre un vincolo per tutelare un bene contro la volontà e l'interesse del proprietario.

Il titolare di un diritto pieno deve poter intervenire almeno se si continua a sancire sul ciclo della potestà dello Stato a capo di un unico gestore centrale. Il suo titolare, cioè il Ministro delle Finanze, deve poter interloquire quando per un eccesso di cultura la valutazione soggettiva straripa nella disponibilità, sottraendola ad usi molto più importanti per la collettività.

In sintesi, questi sono i problemi di gestione e sono problemi che ritengo vadano compiutamente valutati per poter apprezzare esattamente lo spettro e la gamma delle possibilità di intervento da parte dello Stato sui suoi beni. Grazie per l'attenzione.

GUALTIERO TAMBURINI *

Il mio intervento non entrerà negli interessantissimi aspetti giuridici precedentemente sollevati limitandomi ad esaminare alcune implicazioni macroeconomiche aperte dalla relazione del Prof. Carrer.

Ho letto attentamente la relazione del Prof. Carrer, che tocca diversi aspetti, senza giustamente esaurirli data la sua apertura a 360 gradi sulle problematiche sollevate. Naturalmente quelle di natura giuridica appaiono subito estremamente complesse, in quanto le proposte avanzate da Carrer vanno a incidere su questioni quali il demanio pubblico, il diritto societario, quello fiscale e tributario, evocando quindi un insieme di azioni la cui difficoltà si commenta da sola.

Mi sia consentito un semplice inciso che prende lo spunto dalle osservazioni precedentemente formulate in ordine alla complessità dell'azione da realizzare in campo normativo, per rendere operativo il programma di smobilizzi che la relazione Carrer ipotizza. Essa svolge sino in fondo il tema delle possibilità di reperimento di liquidità generate dalle vendite dei beni immobili di proprietà degli enti ed operatori pubblici. È stata qui più volte citata la legge del 1939 che detta le norme fondamentali in materia di tutela del patrimonio storico artistico e che fu emanata in ordine all'esigenza di conservazione fisica dei singoli edifici e monumenti mentre, solo più recentemente, si è affermata l'esigenza di intervenire non tanto sulla singola parte ma sul complesso urbano di riferimento.

* Economista, Consulente della Società di Studi Economici - Nomisma.