

Il conto è stato presentato alla Corte il 19 giugno 1997, ancora una volta in ritardo rispetto al precedente esercizio, oltre i termini previsti dall'art. 22, comma 3, della legge n. 468 del 1978 per il protrarsi delle procedure di chiusura dell'esercizio.

Il ritardo nella presentazione del conto del patrimonio è dovuto ad operazioni di contabilizzazione di alcune movimentazioni finanziarie relative alla gestione del bilancio intervenute successivamente alla presentazione ufficiale del conto stesso alla Corte (31 maggio) e che continuano a portare ad una sostanziale elusione del rispetto del termine di presentazione previsto dall'art. 23 della legge n. 468 del 1978.

Difatti, vengono rettificati e comunicati alla Corte in data successiva a quella di presentazione del conto del bilancio i dati definitivi del rendiconto generale dello Stato relativi alla gestione finanziaria riportati nel conto del patrimonio, nei tempi consentiti dalle complesse operazioni di chiusura che hanno coinvolto la Ragioneria Generale dello Stato, la Direzione generale del tesoro e la Banca d'Italia.

Una riclassificazione dei conti dello Stato, in applicazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nell'art. 5 della legge 3 aprile 1997 n. 94, dovrebbe comportare una semplificazione di procedure e consentire una maggiore chiarezza espositiva dei risultati finali della gestione finanziaria nell'ambito del rendiconto generale dello Stato.

Ad una accelerazione delle procedure di chiusura dell'esercizio può contribuire la prossima applicazione dal 1 gennaio 1998 delle disposizioni contenute nel regolamento relativo alle nuove procedure di spesa e contabili, approvate con D.P.R. 20 aprile 1994 n. 367, con particolare riferimento alla rendicontazione in via informatica; ad esse dovrebbe accompagnarsi l'accorpamento ed il raccordo di adempimenti, attualmente svolti da uffici del Ministero del tesoro, connessi alla chiusura, nonché alle verifiche ed ai riscontri di regolarità di tutte le operazioni di pagamento.

Vengono per questo esercizio prese in esame le risultanze del conto generale del patrimonio e del riepilogo generale degli inventari, documento strettamente connesso al conto, rinviando per un esame dei riflessi della gestione patrimoniale sull'attività delle pubbliche amministrazioni a quanto riportato nelle relazioni riguardanti i singoli Ministeri e per quanto riguarda il processo di privatizzazione degli enti pubblici economici allo specifico capitolo del volume I della presente relazione sul conto del bilancio, alla quale si fa rinvio per ulteriori approfondimenti.

Pertanto, dal confronto dei dati contenuti nel conto generale del patrimonio e nel riepilogo generale degli inventari emergono significative differenze di valori dei beni immobili, con conseguente scarsa trasparenza e chiarezza nell'esposizione dei conti stessi.

Si riferisce, infine, in apposita sezione della presente relazione sui profili connessi alla gestione delle materie e dei beni che sono tenuti nei magazzini militari dello Stato.

1. La classificazione del patrimonio per funzioni obiettivo

1.1 L'esigenza di una valutazione integrata delle risultanze del conto del bilancio con quelle del conto del patrimonio per un giudizio significativo della gestione complessiva della finanza dello Stato è stato più volte espresso dalla Corte nelle sue relazioni annuali. In particolare, la Corte ha osservato la crescente inidoneità del bilancio dello Stato a rappresentare compiutamente gli andamenti della finanza pubblica ed ha constatato l'insufficienza della sola contabilità finanziaria per una valutazione complessiva dell'andamento della gestione dello Stato. Per una valutazione completa dei fatti della gestione pubblica è necessario affiancare alla contabilità finanziaria, che costituisce il parametro di raffronto per il rispetto dei vincoli e limiti giuridici posti annualmente dal Parlamento al Governo, una contabilità economica che ponga in risalto la redditività e la proficuità dell'impiego di risorse pubbliche e dell'utilizzo dei beni pubblici, con misurazioni dei costi dei servizi.

1.2 Già con il referto reso al Senato il 24 giugno 1995, la Corte ha rappresentato l'esigenza di una revisione della struttura del rendiconto e dell'organizzazione amministrativa al fine di aumentare la significatività delle scelte del Parlamento per definire le linee fondamentali delle "politiche pubbliche" nei grandi comparti dell'entrata e della spesa, nonché per valutarne gli effetti complessivi in sede di rendiconto.

A partire dalla relazione annuale per il rendiconto 1995 la Corte ha esposto i risultati del conto del bilancio incrociando la struttura per funzioni obiettivo con quella per centri di responsabilità. Diviene, pertanto, inevitabile completamento di tale iniziativa l'identificazione dei centri di costo e la costruzione di contabilità analitiche nell'ambito dell'introduzione di una contabilità economica come strumento base per la gestione, per la rendicontazione e per il controllo di gestione. In tal senso l'art. 5, comma 1, lett.h) della legge 3 aprile 1997 n. 94 prevede l'introduzione, ai fini della gestione e della rendicontazione, di una contabilità analitica per centri di costo e lo stesso art. 5, comma 2, stabilisce l'introduzione, per il conto del patrimonio, di un livello di classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato (patrimoniali e demaniali) suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di una analisi economica della gestione patrimoniale.

In attesa dell'introduzione di modifiche normative per l'introduzione di una contabilità economica nell'ambito della gestione dello Stato, può comunque procedersi per quest'anno, a titolo sperimentale, esclusivamente all'individuazione di criteri metodologici idonei che possano portare ad una classificazione degli effetti economici della gestione quali emergono dal conto del patrimonio, comprensiva di tutte le operazioni di entrata e di spesa aventi riflessi patrimoniali. Difatti, solo per la spesa di bilancio la Corte ha potuto predisporre anche nel presente esercizio una classificazione per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità, mentre non è stata ancora completata una medesima analisi per quanto riguarda le entrate di bilancio.

1.3 Per una valutazione degli effetti patrimoniali della gestione occorrerebbe individuare pregiudizialmente tutte le operazioni iscritte nel conto del patrimonio che producono effetti sulla gestione, sia di carattere finanziario che di natura economica.

Preliminare sarebbe la distinzione tra aspetti finanziari ed aspetti economici della gestione: classificazione indispensabile per la rilevazione dei dati nei diversi conti generali del conto del patrimonio.¹

Per la rilevazione dei dati sarebbe necessario, inoltre, distinguere tra fatti permutativi (quali la riscossione di crediti, il pagamento di debiti, l'acquisto o la vendita di immobili), conseguenti ad operazioni di bilancio che si riflettono in misura di uguale importo nella gestione patrimoniale, e fatti modificativi, connessi a variazioni che intervengono direttamente nella gestione patrimoniale senza connessioni con il conto del bilancio dell'esercizio (sopravvenienze, insussistenze, rettifiche e tutti i fatti che comportano variazioni nella consistenza patrimoniale).

1.4 Per i fatti permutativi, cioè connessi con la gestione di bilancio, occorrerebbe procedersi ad una loro riclassificazione per funzioni obiettivo, ai fini della valutazione dei riflessi patrimoniali delle operazioni finanziarie.

¹ Tra gli aspetti finanziari rientrano: il denaro esistente presso la Tesoreria centrale e presso le tesorerie provinciali e gli altri fondi disponibili presso banche; i residui attivi; i crediti di tesoreria; i residui passivi; i debiti di tesoreria. Tra gli aspetti patrimoniali rientrano:

a) beni patrimoniali disponibili, comprendente beni immobili, beni mobili, crediti, titoli di credito e beni di natura industriale (quali partecipazioni statali ed aziende autonome);
b) beni patrimoniali indisponibili, comprendenti beni immobili e mobili destinati ad un pubblico servizio, cose di interesse storico e artistico, armamenti e caserme;
c) debiti pubblici costituiti da passività consolidate, perpetue, redimibili e diverse, tra cui si includono anche le monete in circolazione emesse dallo Stato.

A tal fine sarebbe necessario evidenziare ed estrapolare da tutte le schede patrimoniali i capitoli di bilancio, che sono indicati avere riflessi sul conto del patrimonio, e quindi procedere ad una classificazione dei relativi importi, per le spese in termini di impegni e per le entrate in termini di accertamenti, per funzioni obiettivo per ciascuna amministrazione, sulla base della classificazione già sperimentata per il conto del bilancio nella presente relazione; classificazione eventualmente rivisitata in chiave critica e migliorativa. Come già detto, tuttavia, non è stata ancora completata una classificazione delle entrate di bilancio per funzioni obiettivo, che è propedeutica ad una analisi delle entrate aventi riflessi patrimoniali per funzioni obiettivo.

A facilitare tale compito, una volta completata la classificazione, potrebbe contribuire l'attuale informatizzazione del conto generale del patrimonio, nel quale sono riportati con capillarità tutti i capitoli di bilancio in questione relativi alle entrate ed alle spese.

L'obiettivo di tale riclassificazione sarebbe quello di evidenziare, in uno schema analogo a quello delineato per il conto del bilancio, tutti i riflessi patrimoniali delle operazioni di bilancio, cioè le entrate e le uscite effettive che si traducono in variazioni nette attive e passive con conseguente evidenziazione di risultati economici della gestione.

Le maggiori difficoltà potrebbero incontrarsi nella riclassificazione dei fatti modificativi del patrimonio, in quanto non connessi a specifici capitoli di bilancio nell'esercizio finanziario.

La rilevante significatività di carattere economico di tali fatti è connessa alla preponderanza dei riflessi sul reddito di esercizio di componenti positive e negative del reddito di esercizio, quali le rivalutazioni e le svalutazioni; in tal senso potrebbero costituire utile punto di partenza l'applicazione, nei limiti del possibile, delle disposizioni contenute nell'art. 71, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995.²

1.5 Una rilevazione sistematica di tutti gli elementi "rettificativi" ora esposti richiede tempi non brevi, l'accesso della Corte agli inventari tenuti dalle Ragionerie centrali ed una rilevazione di tutte le operazioni di gestione dello Stato per una classificazione coerente con tale rilevazione. In tale direzione spinge anche l'esigenza posta dalle direttive comunitarie di una classificazione in senso economico delle operazioni statali nel quadro di un conto consolidato patrimoniale ed economico del settore statale.

Sul piano metodologico occorrerebbe procedersi a:

a) all'individuazione dei capitoli di bilancio per i quali nelle schede patrimoniali risultano pagamenti imputati a "residui di bilancio", rilevazione dei dati finanziari e classificazione per funzioni obiettivo;

b) all'adozione, per i restanti fatti modificativi, del criterio della "strumentalità" dei beni o dei crediti o delle partecipazioni o dei debiti nel senso dell'individuazione delle "finalità" che con essi vengono perseguiti; ciò comporterebbe necessariamente la distinzione, nel corso della rilevazione, tra le diverse situazioni modificative (sopravvenienze, insussistenze, rettifiche);

c) ad una classificazione dei valori relativi ai predetti fatti modificativi secondo le funzioni obiettivo delle diverse "finalità" alle quali le sopra indicate situazioni giuridiche attive e passive, monetariamente valutabili (es. beni e crediti), sono destinate;

² In particolare, è previsto che gli impegni finanziari di competenza sono rettificati, al fine di costituire la dimensione finanziaria di componenti economici negativi, rilevando i seguenti elementi: i costi di esercizi futuri, i risconti ed i ratei passivi; le variazioni in aumento od in diminuzione delle rimanenze; le quote di costo già inserite nei risconti attivi degli anni precedenti; le quote di ammortamento di beni a valenza pluriennale e di costi capitalizzati; l'imposta sul valore aggiunto per le attività effettuate in regime di impresa.

Per la costituzione della dimensione finanziaria di componenti positivi è prevista (art. 71, comma 4) la rilevazione dei seguenti elementi: i risconti passivi ed i ratei attivi; le variazioni in aumento o in diminuzione delle rimanenze; i costi capitalizzati costituiti dai costi sostenuti per la produzione in economia di valori da porre, dal punto di vista economico, a carico di diversi esercizi; le quote di ricavi già inserite nei risconti passivi di anni precedenti; le quote di ricavi pluriennali pari agli accertamenti degli introiti vincolati; imposta sul valore aggiunto per le attività effettuate in regime di impresa.

d) all'individuazione di criteri omogenei ed univoci per le diverse modificazioni (sopravvenienze, insussistenze, rettifiche).

2. Gli indicatori patrimoniali

In attesa del completamento della classificazione del conto del patrimonio per funzioni obiettivo possono già dal presente esercizio proporsi alcune valutazioni sugli aspetti patrimoniali della gestione avvalendosi di indicatori patrimoniali (quozienti tra valori e quantità tratti dal rendiconto) che afferiscono a quella parte del consuntivo relativa al conto del patrimonio, chiarendone la struttura e consentendo analisi degli elementi che lo compongono. La somma algebrica dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che compongono il conto del patrimonio, purchè suscettibili di valutazione in termini monetari, ne stabilisce la grandezza. Occorre distinguere tra beni e rapporti aventi natura finanziaria da quelli aventi natura economica; i primi esprimono una generica capacità di partecipare ai processi di produzione, quali gli acquisti effettuati nel corso della gestione che consentono la trasformazione di denaro in beni (fatti permutativi); i secondi fanno riferimento a fattori già acquisiti ed utilizzati, o da utilizzare, ed aventi talora durata pluriennale (come il debito patrimoniale).

Gli indicatori patrimoniali si presentano come indicatori di composizione, idonei a dimostrare in termini percentuali le variazioni subite durante un periodo di tempo più ampio (almeno due anni).

Gli indicatori di composizione si prestano anche a confronti tra le diverse parti del conto patrimoniale.

Per quanto riguarda l'esercizio 1996 sono stati individuati, a titolo sperimentale, i seguenti indicatori patrimoniali:

A) l'indicatore di redditività del patrimonio, consistente nel rapporto tra entrate patrimoniali e valore del patrimonio disponibile, costruito sulla base dei canoni di locazione per i beni patrimoniali e di concessione per i beni demaniali da raffrontare al valore dei beni dati in uso a terzi. Per una maggiore significatività della valutazione nel corso del periodo viene esposto anche il dato relativo al precedente esercizio 1995.

Secondo dati desunti dal riepilogo generale degli inventari, nell'esercizio 1995, su un valore complessivo di beni patrimoniali di lire 58.467,2 miliardi, i beni in uso governativo ed indisponibili perchè destinati a pubblici servizi sono stati pari ad un valore di circa lire 52.589 miliardi; nel 1996 su un valore complessivo di beni patrimoniali di lire 58.214 miliardi, i beni in uso governativo ed indisponibili perchè destinati a pubblici servizi sono stati pari ad un valore di circa 51.905 miliardi.

I beni disponibili sono stati pari a lire 5.412,9 miliardi nel 1995 e 5.833,6 miliardi nel 1996, una parte dei quali dati in uso ad enti pubblici, con un reddito annuo complessivo di lire 57,1 miliardi nel 1995 e di lire 54,4 miliardi nel 1996, entrambi in termini di riscossioni, con un indice di redditività pari a quasi l'1% nel 1995 e dello 0,9% nel 1996.

B) Il rapporto tra il valore del patrimonio immobiliare rispetto all'entità della popolazione, per determinare la quota pro-capite del patrimonio immobiliare.

Per quanto riguarda l'entità della popolazione, secondo dati forniti dall'ISTAT aggiornati al 31 dicembre 1995 ed al 31 dicembre 1996, il dato utilizzato è stato, rispettivamente, di 57.332.996 e di 57.460.977 unità. L'indicatore, risultante dal rapporto per il 1995 e per il 1996 di tale dato con i valori del patrimonio immobiliare, rispettivamente, di 58.467,2 miliardi e di 58.214 miliardi, è stato di 1.019.782 per il 1995 e di 1.013.112 per il 1996 (con una diminuzione dello 0,4%).

In definitiva, per ciascuna unità della popolazione il valore del patrimonio immobiliare è stato, nei due esercizi, di 1.019.782 e di 1.013.112.

C) Il rapporto tra il valore del debito patrimoniale consolidato rispetto all'entità della popolazione, per determinare la quota pro-capite del debito patrimoniale, che esprime l'entità di ripartizione del debito a lungo termine in relazione all'entità della popolazione; i dati riferiti a quest'ultima sono gli stessi del precedente indicatore.

Per quanto riguarda il debito patrimoniale risultante dalla somma del debito pubblico e dei debiti vari, secondo le risultanze del conto, i dati al 31 dicembre 1995 ed al 31 dicembre 1996 sono, rispettivamente, di 1.508.758 e di 1.701.911 miliardi, con un incremento di 193.154 miliardi. Ne risultano indicatori di debito patrimoniale pro-capite pari, nei due esercizi, rispettivamente, a lire 26.315.702 ed a lire 29.618.559, con un incremento in termini percentuali del 12,5%; tali indicatori sono espressivi di una tendenza allo spostamento verso le future generazioni del debito a non breve.

D) L'indicatore di equilibrio patrimoniale, determinato dall'esigenza che le obbligazioni a breve termine possono essere soddisfatte con crediti e disponibilità aventi medesimi tempi di liquidità e che il capitale immobilizzato sia finanziato con mezzi propri e con fonti a medio-lungo termine; la misurazione avviene rapportando il valore delle attività finanziarie alle passività finanziarie, il valore delle attività patrimoniali a quello delle passività patrimoniali.

Dal raffronto dei dati riferiti alle attività e passività finanziarie, per il 1995 pari a 619.272 miliardi di attività e 1.113.847 miliardi di passività, si ha un indicatore di 55,6 %, mentre per il 1996 si sono avute 875.917 miliardi di attività e 1.334.814 miliardi di passività, si ha un indicatore di 65,6 %; si denota per l'esercizio 1996 una tendenza all'incremento di tale indicatore, soprattutto connesso all'incremento delle attività finanziarie.

Per quanto riguarda le attività e passività patrimoniali, dal raffronto dei dati riferiti agli esercizi 1995 e 1996, (247.336,6 miliardi e 257.195,6 miliardi di attività, con un incremento di 9.859 miliardi e dell'8,4 %; 1.544.044 miliardi e 1.740.167 miliardi di passività, con un incremento di 196.123 miliardi e del 12,7%) si hanno indicatori, nei due esercizi, pari al 16% ed al 14,7%. In altri termini, le attività patrimoniali hanno coperto, nel corso degli esercizi 1995 e 1996, appena un quarto delle passività patrimoniali, con conseguente scopertura della restante parte di obbligazioni a medio-lungo termine.

E) L'indicatore del grado di redditività dei crediti dello Stato, determinato dal rapporto tra gli interessi attivi maturati nel corso dell'esercizio per tutti i crediti nel loro complesso e per tipologie di credito e la consistenza di valore dei crediti stessi, in termini di accertamenti.

Tale indicatore è stato calcolato sulla base delle indicazioni contenute nelle schede patrimoniali e si riferiscono per il 1996 quasi esclusivamente a crediti concessi ad enti pubblici ed aziende ed istituti privati (ISVEIMER, Cassa per la formazione delle piccole proprietà contadine, MEDIOCREDITO CENTRALE, Istituti per il credito agrario, Enti ed istituti di credito, ENEA) ad eccezione di alcuni crediti concessi ad agricoltori vari.

Dai dati in possesso della Corte risulta un tasso di redditività per il 1996 pari al 3,84%, che pone in evidenza lo scarso grado di remunerazione dei crediti dello Stato, già in termini di accertamenti.

3. La struttura del conto

Sull'esigenza che vengano rappresentati nel conto, purchè suscettibili di valutazione monetaria, tutti i rapporti giuridici attivi e passivi tra Stato ed organismi ed enti pubblici si è riferito ampiamente nelle relazioni dei precedenti esercizi e ad esse si rinvia per ulteriori approfondimenti.

Il conto del patrimonio dello Stato dovrebbe esporre, anche in allegato, un quadro completo ed esaustivo degli apporti e dei conferimenti patrimoniali nei confronti di organismi statali privi di

personalità giuridica, al fine di rendere trasparenti i raccordi tra la gestione del patrimonio statale e le dotazioni patrimoniali ad esso connessi dei predetti organismi.

Difatti, ad una attenuazione della significatività del conto patrimoniale contribuisce l'attuale iscrizione di trasferimenti di acquisti per beni mobili effettuati dallo Stato a favore di organismi ed organi statali, - come la Guardia di finanza, l'Arma dei carabinieri, il Corpo forestale dello Stato e la Pubblica sicurezza -, ed il cui passaggio nelle relative dotazioni di consistenza non è indicato o richiamato nel medesimo conto.

Ad una minore chiarezza e leggibilità del conto contribuiscono, altresì, le situazioni di doppia iscrizione nel conto del patrimonio, già rilevate dallo scorso esercizio, per apporti relativi alle dotazioni di tali organi, confluenti in parte come liquidità tra i debiti di tesoreria in specifici conti correnti infruttiferi.

I conferimenti relativi ai medesimi organismi per il 1996 sono riportati nell'allegato prospetto 1, precisando tuttavia che le relative situazioni patrimoniali sono strutturate seguendo le impostazioni previste dal codice civile.

Analoga situazione è stata constatata con riferimento alla iscrizione degli apporti di beni considerati immobili agli effetti inventariali, come le linee ferrate e gli impianti fissi, nei conferimenti di beni per le società di trasporti in gestione governativa; essendo stata constatata la non concordanza tra la iscrizione dei conferimenti nel conto del patrimonio e i dati esposti nelle situazioni patrimoniali delle singole società.

Andrebbero studiate forme di raccordo anche tra il conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali, disciplinate dal regime di diritto privato, delle società destinatarie dei predetti conferimenti.

Queste considerazioni sui limiti attuali del conto del patrimonio sottolineano l'esigenza della adozione di un conto economico. Per introdurre una contabilità economica per lo Stato, da affiancare alla contabilità finanziaria, dovrebbero essere apportate altre modifiche strutturali del conto patrimoniale per consentire indici di valutazione di carattere economico.

Andrebbe migliorato ed arricchito ulteriormente l'attuale conto rendite e spese, parte integrante del conto generale del patrimonio, per consentire valutazioni di carattere economico.

Attualmente solo i movimenti di bilancio vengono presi in considerazione, ovviamente depurati dalle entrate e dalle spese che non hanno prodotto effetti patrimoniali; tale classificazione viene effettuata a livello di categorie di bilancio, tenendo conto della natura dei cespiti per l'entrata e della analisi economica per la spesa.

Ai fini dell'introduzione di elementi ed indici di carattere economico nei conti dello Stato andrebbero migliorati ed arricchiti gli elementi illustrativi sull'andamento dei risultati gestori; le valutazioni sui costi di funzionamento dei servizi dovrebbero essere adeguate ai fini della introduzione di elementi ed indici di carattere economico nei conti dello Stato.

Le difficoltà di rilevazione dei punti di concordanza derivano dalla attuale struttura del bilancio che non consente una analisi degli stanziamenti di entrata e di spesa con riflessi sul patrimonio.

Andrebbero studiate, in sede di attuazione della riforma del rendiconto generale dello Stato prevista dall'art. 5 della legge n. 94 del 1997, opportune codificazioni da introdurre nel bilancio che rendano di chiara leggibilità i raccordi tra i due conti e quindi la evidenziazione degli effetti del conto del bilancio sul conto patrimoniale.

Potrebbe essere studiata la compilazione, al pari di quanto già sperimentato da alcune regioni ad autonomia ordinaria, di un prospetto dimostrativo degli effetti della gestione di bilancio sul conto del patrimonio in ragione dei programmi, consentendo verifiche circa l'incidenza sul patrimonio degli oneri sostenuti per la realizzazione dei programmi stessi.

Tale prospetto dovrebbe anticipare uno studio metodologico di fattibilità di un conto economico e patrimoniale per programmi e per funzioni obiettivo che possa consentire valutazioni complessive e per singoli settori delle scelte gestionali.

Per quanto riguarda i raccordi tra conto del bilancio e conto del patrimonio vengono esposti negli allegati prospetti 2/A e 2/B i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi, rappresentati nei due conti che pongono in evidenza i punti di concordanza con riferimento alla gestione del bilancio. Da tale esposizione viene in evidenza che, per quanto riguarda i residui attivi, l'attuale esposizione delle somme riscosse e da versare non consente di individuare la parte dei residui versati che si riferisce alle riscossioni dell'esercizio e la quota parte riferita a precedenti esercizi, con negativi riflessi sulla chiarezza espositiva delle risultanze del rendiconto.

Sarebbe opportuna, per una migliore chiarezza espositiva, anche una diversa scritturazione nelle schede dei dati relativi a pagamenti imputati a residui di bilancio che attualmente risultano iscritti tra i "fatti modificativi"; per alcune partite è stata rilevata l'iscrizione tra le sopravvenienze e le rettificazioni di dati riferiti a contabilità di esercizi precedenti tardivamente presentati o differiti per il contenimento del disavanzo della gestione di bilancio.

Per un migliore raccordo tra attività contrattuale e relativi effetti patrimoniali nei decreti approvativi dei contratti andrebbe infine indicato, oltre che l'apporto modificativo nella consistenza patrimoniale, anche l'indicazione della relativa scheda patrimoniale.

4. Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria

A rendere scarsamente leggibile la dimostrazione dei punti di concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio contribuisce l'attuale prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di bilancio, già iscritte nel conto del bilancio, ed a quelle di tesoreria.

Difatti, le partite iscritte nel conto n. 1 (Attività finanziarie: crediti di tesoreria, conto di cassa, denaro presso agenti della riscossione, residui attivi) e nel conto n. 4 (Passività finanziarie: debiti di tesoreria, residui passivi di bilancio), pur migliorate nell'esposizione rispetto al precedente esercizio, si presentano ancora come elenchi riassuntivi generali di movimenti finanziari.

Tenuto conto dell'incidenza di tali partite sulle risultanze finali della gestione, che comprendono i movimenti di tesoreria e gli effetti del bilancio sulla gestione finanziaria dello Stato, e dell'esigenza di una maggiore chiarezza espositiva nella separazione tra gestione di bilancio e quella di tesoreria appare necessario che venga adottata una classificazione che renda una più chiara rappresentazione nel conto patrimoniale e una migliore evidenziazione dei punti di raccordo con il conto del bilancio. In tal senso, anche aderendo a quanto indicato nelle relazioni dei precedenti esercizi, l'art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94 del 1997 prevede una riorganizzazione dei conti di tesoreria in modo che siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base, nonché una diversa prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro.

Andrebbero posti in chiara evidenza gli effettivi riflessi della gestione di tesoreria, compresa nel conto del patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio. In particolare, dovrebbero essere scorporati i flussi di tesoreria che costituiscono una duplicazione di operazioni di bilancio per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

Ai fini della verifica del rispetto dei vincoli normativi nella gestione di tesoreria, la Corte sta avviando una classificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti) di tesoreria.

Dalla puntuale analisi di tutte le movimentazioni possono scaturire proposte per una diversa classificazione, in specifici sottoconti, dei crediti e dei debiti di tesoreria.

Le contabilità di tesoreria dovrebbero essere, in ogni caso, opportunamente ristrutturate, anche ai fini applicativi delle disposizioni previste nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, per definire un ampio quadro di informazioni necessarie ad una più incisiva verifica di regolarità di

tutti gli elementi attivi e passivi in esse inclusi e per consentire gli accertamenti di concordanza tra operazioni di pagamento e versamento effettuati nelle predette contabilità rispetto ai relativi atti di ordinazione e di riscossione.

L'intero conto del patrimonio, anche per le esigenze applicative delle disposizioni di cui alla citata legge n. 20 del 1994 in tema di controllo successivo sulla gestione del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, deve essere fornito di una serie di informazioni necessarie per una migliore verifica, degli elementi attivi costitutivi dalle partecipazioni e dei loro mutamenti di valore (art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

L'arricchimento di notizie ed elementi potrebbe anche consentire valutazioni sulla rispondenza dei risultati perseguiti rispetto a quelli previsti con comparazioni di costi, modi e tempi di perseguimento degli obiettivi; valutazioni queste finalizzate alla verifica delle risultanze della gestione a regime delle quote azionarie statali nel rispetto degli indirizzi governativi e naturalmente delle disposizioni contenute nel codice civile e nello statuto delle medesime società.

5. Le risultanze dell'esercizio 1996

Il conto per il 1996 evidenzia un peggioramento patrimoniale di 150.587 miliardi, tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.941.869 miliardi.

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un aumento delle attività per 266.502,7 miliardi, di gran lunga inferiore all'incremento delle poste passive (417.090 miliardi); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (1.133.113 miliardi di attività e 3.074.981 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci attive copre solo il 36,8 % di quelle passive, con un tasso di incidenza incrementato rispetto al precedente esercizio (32,6%).

Nell'esercizio 1996 si registra una consistenza complessiva dell'indebitamento di medio periodo di 1.704.018 che è ormai quasi pari alla ricchezza prodotta annualmente nel Paese (1.873.494 miliardi) (90,9%), dato tanto più significativo ove si consideri che esso non comprende il debito a breve termine (BOT).

6. La gestione finanziaria

6.1 Alla chiusura del 1996 le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 875.916 miliardi, attestandosi al 77,35% delle attività complessive, mentre le passività finanziarie hanno ormai sfondato il tetto del milione di miliardi risultando pari a 1.334.813 miliardi, ed hanno costituito il 43,4% delle passività complessive.

In cifre assolute, l'eccedenza passiva finanziaria nell'anno 1996 è ammontata a 458.897 miliardi, con un miglioramento di 35.677 miliardi, derivante da un aumento netto di 256.644 miliardi nelle attività e ad un incremento netto delle passività pari a 220.967 miliardi.

Il conto di cassa ha registrato entrate per 9.604.652 miliardi, delle quali 875.208 miliardi attinenti ad operazioni di bilancio ed il resto a movimenti compensativi dei crediti e debiti di tesoreria e del bilancio (rispettivamente 33.889, 1.697.713, 4.220.444 miliardi) nonché di girofondi (2.777.395 miliardi).

Gli incassi connessi ai debiti di tesoreria hanno riguardato per 399.974 miliardi i vaglia del tesoro e per 2.142.579 i conti correnti accessi presso la tesoreria.

I pagamenti (9.604.456 miliardi) attengono, poi, per 812.110 miliardi ad operazioni di bilancio ed a compensazioni negli elementi finanziari già accennati (86.721, 1.926.772, 4.001.455 miliardi per i crediti e debiti di tesoreria e per operazioni di bilancio e 2.777.395 miliardi per girofondi). Il conto di cassa si è chiuso con un aumento nella giacenza di 196.180 miliardi (da 245.265 a 441.445 miliardi).

I pagamenti connessi alla gestione dei debiti di tesoreria hanno riguardato per 397.565 miliardi i vaglia del tesoro e per 1.945.556 miliardi i conti correnti accessi presso la tesoreria.

Sempre tra i debiti di tesoreria la gestione dei buoni ordinari del tesoro espone incassi per 665.023 miliardi e pagamenti per 692.475 miliardi, con una diminuzione di consistenza nell'esercizio di 27.452 miliardi (- 6,66 %).

6.2 I crediti di tesoreria costituiscono la voce più consistente delle attività finanziarie e sono pari a 734.461 miliardi, con un incremento di 229.059 miliardi nel corso dell'esercizio, in conseguenza di aumenti per crediti nuovi per somme erogate pari a 1.926.772 miliardi e diminuzioni per crediti riscossi pari a 1.697.713 miliardi.

Le movimentazioni hanno riguardato anzitutto le disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale con una consistenza finale di 54.803 miliardi.

Sono stati registrati inoltre pagamenti da rimborsare alla Cassa depositi e prestiti, agli ex-Istituti di previdenza ed alle Amministrazioni varie per 134.743 miliardi, altri crediti per 492.975 miliardi (principalmente riferiti alle sovvenzioni del Tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmio), pagamenti da regolare relativi alle cedole dei BOT, ai titoli stralciati ed anticipazioni a favore delle regioni per 50.861 miliardi e operazioni del Contabile del portafoglio per 1.078 miliardi.

All'interno dei crediti di tesoreria, la partita di gran lunga più cospicua riguarda le "sovvenzioni dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni per pagamenti erariali e per il servizio vaglia e risparmio" (492.692 miliardi).

Con riguardo alla consistenza dei crediti sono da rilevare i pagamenti da rimborsare a favore di Amministrazioni varie per conti correnti accesi presso la tesoreria (116.880 miliardi, quasi raddoppiati rispetto al 1995; 64.641 miliardi).

Le cedole degli interessi sui buoni ordinari del tesoro in scadenza hanno comportato crediti per 22.463 miliardi, diminuiti rispetto al precedente esercizio (30.533 miliardi); per una semplificazione dei riscontri finali propedeutici alla chiusura di esercizio, tali operazioni andrebbero rese su supporto informatico e dovrebbe essere razionalizzato l'intero sistema di verifica e di riscontro sui buoni ordinari del tesoro, ivi comprese le c.d. "note di imputazione", relativamente alle somme riconosciute alla Banca d'Italia in conseguenza della gestione del debito.

Sono sensibilmente aumentati i crediti derivanti da operazioni del Contabile del portafoglio effettuati all'estero per conto dei ministeri (da 928 a 1.078 miliardi), il che indica un'espansione delle operazioni finanziarie verso l'estero (quali i crediti all'export).

6.3 Per quanto riguarda i debiti di tesoreria, il debito flottante, che ne rappresenta la parte più cospicua, ha registrato un lieve incremento, passando da 545.321 a 549.630 miliardi, pari all'0,8% (+ 4.309 miliardi).

Il risultato del presente esercizio di 549.630 riprende la tendenza, già avviata nello scorso anno, alla forte crescita del debito flottante registrata negli ultimi due anni: dopo la forte discesa registrata nel 1994: da 532.349 nel 1994 a 545.321 miliardi nel 1995.

Sempre tra i debiti di tesoreria si è avuta una forte crescita dei buoni ordinari del tesoro della "gestione risparmio postale in conto corrente fruttifero" presso la Cassa Depositi e Prestiti (+ 17.482 miliardi) (da 109.059 a 126.541).

Sempre tra i debiti di tesoreria, è da rilevare il lieve incremento dei conti correnti infruttiferi di "altre amministrazioni" (da 220.048 a 261.270 miliardi).

Il movimento dei vaglia del tesoro presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 7.261 miliardi, molto incrementata rispetto al precedente esercizio (4.852 miliardi); maggiore semplificazione delle procedure di chiusura di tali movimenti potrebbe conseguire ad una completa informatizzazione di tutte le operazioni.

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di oltre 800 mila miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 159.484 miliardi (145.689 miliardi nel 1995); sulle movimentazioni relative alle predette contabilità, nel quadro generale dei conti correnti di

tesoreria, appare necessario procedere ad una riclassificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti).

7. Attività e passività patrimoniali

7.1 Crediti

Il sottoconto risulta disaggregato in partite, ciascuna delle quali comprensive di diverse sottopartite accorpate secondo la natura del loro contenuto: fondi scorta, fondi di garanzia, fondi di rotazione, crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili.

Il valore del sottoconto è passato da 49.624 a 41.042 miliardi, con una diminuzione di 8.582 miliardi, (- 17,2%).

Le sottopartite più consistenti sono state quelle relative ai "fondi di rotazione" con 27.771 miliardi (+ 154 miliardi rispetto al 1995), ed ai "fondi di garanzia" con 5.238 miliardi (+ 824 miliardi rispetto al 1995). Una forte diminuzione ha riguardato gli "altri crediti non classificabili", passati da 10.022 a 955 miliardi (- 9.067 miliardi rispetto al 1995); la diminuzione è essenzialmente dovuta alle variazioni per 16.343,9 miliardi apportate nel "fondo ammortamento titoli di Stato", alle quali sono conseguite corrispondenti variazioni di valori nella parte passiva patrimoniale per ritiro di titoli del debito pubblico.

In diminuzione i "crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito", passati da 3.211 a 2.584 miliardi (- 627 miliardi).

Un lieve incremento si è avuto nei "crediti concessi ad aziende ed enti privati" passati da 4.197 a 4.332 miliardi (+ 135 miliardi); tale risultato è anche conseguente all'aumento del capitale sociale del Banco di Sicilia (da 66 a 200 miliardi).

Per quanto concerne il recupero dei crediti derivanti da decisioni di condanna della Corte si riferisce in apposito capitolo della relazione alla quale si rinvia per ogni approfondimento.

Per quanto concerne le iscrizioni nel conto, si segnala che per i crediti in gestione al Ministero delle finanze sono iscritte somme pari a 250,8 miliardi, dovute dai contabili e dai funzionari dello Stato in conseguenza di decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti; rispetto al 1995 vi sarebbe stato una diminuzione di circa 22 miliardi.

7.2 Partecipazioni

Le partecipazioni sono passate da 106.029 a 116.404 miliardi, con un forte incremento di 10.375 miliardi.

Le partite di tale sottoconto sono distinte tra fondi di dotazione degli enti pubblici di gestione, partecipazioni al capitale di istituti di credito, partecipazioni in organismi internazionali ed altre partecipazioni non classificabili, azioni ed obbligazioni.

Elementi di giudizio in ordine alle tematiche emerse nell'attività di controllo sulla gestione degli enti trasformati sono esposti nella parte specifica della relazione dedicata al riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni.

In questa sede possono evidenziarsi i riflessi sul conto del patrimonio in conseguenza della trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni:

A) ENI: a fronte di una consistenza iniziale di 6.799 miliardi, si sono avute diminuzioni per alienazioni pari a 8.593,9 miliardi, insussistenze per "spese di gestione" per 278,2 miliardi ed aumenti, in conseguenza di ricapitalizzazione di utili, per 7.607 miliardi; la consistenza finale al 31 dicembre 1996 è stata di 5.534 miliardi.

B) IRI: nel 1996 è rimasta immutata la consistenza di 6.369,7 miliardi.

C) INA: anche tale consistenza è rimasta immutata in 1.375,2 miliardi.

D) IMI: a fronte di una consistenza iniziale di 242 miliardi, si sono avute diminuzioni per alienazioni pari a 493,4 miliardi, insussistenze per "spese di gestione" per 7,8 miliardi ed

aumenti, in conseguenza di ricapitalizzazione di utili, per 293 miliardi; la consistenza finale al 31 dicembre 1996 è stata di 33,9 miliardi.

Non si è ancora conclusa la procedura di passaggio dei beni dell'ex Azienda al nuovo Ente per le ferrovie dello Stato, recentemente trasformato in società per azioni in applicazione del decreto legge n. 333 del 1992 convertito nella legge n. 359 del 1992.

L'apporto iscritto come partecipazione dello Stato alla società per un importo di 45.552 miliardi non tiene quindi conto delle risultanze degli accertamenti diretti all'individuazione dei beni da trasferire alla nuova società e quelli che residuano nella titolarità dello Stato.

Sono tuttora in corso di individuazione, in una procedura che coinvolge l'Ente Ferrovie S.p.A. e il Ministero delle finanze, i beni "nella disponibilità" dell'Azienda autonoma delle ferrovie alla data del 31 dicembre 1985, per i quali l'art.15 del d. l. n. 16 del 1993, convertito nella legge n. 75 del 1993, prevede il passaggio alla stessa società.

E' necessario che, all'atto del trasferimento della titolarità nei beni dall'ex Azienda all'Ente, si ponga il problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale dell'Ente ferrovie equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione.

7.3 I beni patrimoniali

7.3.1 Beni immobili

Secondo i dati contenuti nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva è passata nel 1996 da 23.353 a 24.610 miliardi, con un incremento di 1.257 miliardi; peraltro, dal riepilogo generale degli inventari dei beni immobili, trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, emergono valori di consistenza per il 1995 di lire 58.467,2 miliardi e per il 1996 di lire 58.214 miliardi. Tale discrasia, che è significativa di carenze organizzative e raccordi tra Amministrazioni competenti alla compilazione dei due documenti contabili, non consente di avere un quadro chiaro della consistenza complessiva dei beni immobili dello Stato. Da notizie acquisite presso il Ministero del tesoro è emerso che l'Amministrazione delle finanze ha proceduto, in via autonoma, ad aggiornamenti "in senso economico" dei predetti beni immobili, secondo criteri non chiaramente esplicitati e senza darne comunicazione alla competente ragioneria centrale per l'aggiornamento degli inventari, che costituiscono la base di riferimento per il conto generale del patrimonio e lo stesso riepilogo generale.

Con riferimento ai dati riportati nel conto, l'aumento più rilevante si è registrato nella partita relativa ai beni assegnati in uso governativo, compresa la dotazione del Presidente della Repubblica, passata da 14.247 a 14.677 miliardi (+ 430 miliardi).

Le recenti iniziative dirette alla acquisizione di elementi conoscitivi completi dei beni statali da includere nel progetto di vendita previsto dall'articolo 2 della legge n. 35 del 1992 non hanno ancora raggiunto gli obiettivi prefigurati.

Difatti, sono stati rilevati alcuni primi dati su beni del patrimonio disponibile con caratteristiche di alienabilità totale o parziale, dati ritenuti di primo orientamento ai fini delle previste procedure di alienazione.

L'individuazione dei beni con caratteristiche di alienabilità totale o parziale ha comportato una complessa attività di rilevazione da parte dell'Amministrazione delle finanze.

L'Amministrazione delle finanze sta procedendo alla verifica degli elenchi compilati dalla SOGEI per accertare la corrispondenza:

- a) dei dati con le schede cartacee conservate negli schedari delle competenti Sezioni staccate del Demanio;
- b) degli identificativi catastali riportati nei tabulati con quelli rilevabili dagli archivi esistenti presso gli Uffici tecnici erariali;
- c) dei titoli di possesso dei beni demaniali con le risultanze degli archivi delle Conservatorie.

Da tale verifica tuttora in corso, oltre a discordanze con le risultanze del Catasto e delle Conservatorie immobiliari, è già risultata, secondo la stessa Amministrazione delle finanze, la scarsa attendibilità dei dati inclusi nei medesimi elenchi per imprecisioni ed inesattezze circa gli elementi in essi indicati.

Sotto altro aspetto gli stessi dati rilevati dalla SOGEI sono stati oggetto di rettifica da parte delle sezioni staccate dei compartimenti territoriali delle finanze in sede di risposta alle richieste formulate dalla Corte per la rilevazione degli elementi necessari per l'analisi speciale relativa alle occupazioni senza titolo.

Nel corso di tale indagine è risultato che alla società SOGEI sono stati forniti i dati relativi alle situazioni di occupazione abusiva già regolarizzate ed oggetto di determinazione del canone di concessione da parte dei competenti uffici finanziari; non sono invece stati segnalati i casi di nuove occupazioni abusive non regolarizzate, ancorché esistenti.

I tempi necessariamente non brevi per completare la rilevazione completa dei beni statali sono connessi alla situazione di pesante arretrato degli inventari dei fabbricati urbani e dei terreni, più volte accertata nella sede istruttoria del controllo, oltre che dalla previsione di organismi incaricati di compiti connessi alla gestione immobiliare, che poi non hanno concretamente funzionato.

E' stato trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, quale riepilogo generale degli inventari dei beni immobili relativo all'esercizio 1995, un elaborato relativo alla consistenza dei beni immobili patrimoniali di pertinenza statale che comprende elementi statistici non comprovati, riguardanti i beni patrimoniali dello Stato; sono riportati, distintamente a livello nazionale, regionale e provinciale, il numero dei beni, la superficie oltre che il numero dei vani e il valore dei fabbricati, la superficie e il valore dei terreni, il valore totale.

Dall'esame di tali dati, tuttora privi di riferimenti ad atti e fatti giuridici da cui traggono giustificazione e significato, emergono valutazioni molto basse e comunque inadeguate per i fabbricati; sembra urgente, in disparte alle conclusioni delle intraprese iniziative nella sede del controllo, procedere ad un aggiornamento ed una revisione dei valori iscritti.

L'aggiornamento dei dati e la ricognizione complessiva dei beni demaniali e patrimoniali statali sono divenuti obiettivi prioritari in quanto si è ritenuto di poter affidare, almeno per una quota, il risanamento dell'equilibrio della finanza statale ai ricavi della vendita dei beni del patrimonio immobiliare.

Secondo dati forniti dal Ministero delle finanze, nel 1995 sono stati ricavati da vendite effettuate circa lire 14,7 miliardi per n. 112 beni, per un importo di circa 131,1 milioni per bene venduto; per un'analisi dell'economicità delle vendite occorre dividere il ricavato per mq e per vani dei fabbricati venduti (tutti di piccole dimensioni); da tale analisi scaturisce un ricavato di circa 780 mila lire al vano, cifra del tutto inadeguata rispetto ai programmati obiettivi di risanamento della finanza pubblica e rispetto al "taglio" medio-alto degli appartamenti venduti (secondo le indicazioni della stessa Amministrazione delle finanze).

Sempre nel quadro dei programmi di dismissione dei beni dello Stato nel corso del 1996 sono avvenuti passaggi dei beni dal patrimonio indisponibile a quello disponibile per la vendita per un totale di 10.462 beni; i beni del patrimonio indisponibile sono rimasti sostanzialmente immutati: 4.943 assegnati in uso governativo e 12.971 destinati a pubblici servizi.

Oltre al censimento dei beni pubblici, sembrano ormai indifferibili il riordino del catasto e l'aggiornamento dei valori dei beni; ritiene inoltre la Corte necessario un più rigoroso rispetto della legislazione inerente le valutazioni ed i trasferimenti dei beni pubblici, insieme alla concreta applicazione del regime sanzionatorio in caso di violazioni, per consentire la realizzazione di una prima base per la gestione produttiva dei beni pubblici.

A tal fine l'art. 5 della legge n. 94 del 1997 prevede una classificazione del conto del patrimonio che ponga in evidenza i beni dello Stato (demaniali e patrimoniali) suscettibili di

utilizzazione economica della gestione del patrimonio; in tal modo sarà, tra l'altro, possibile porre in evidenza i costi annualmente sostenuti per la manutenzione straordinaria su beni demaniali suscettibili di valutazione economica, quali le autostrade di proprietà statale (Salerno - Reggio Calabria).

7.3.2 Beni considerati immobili ai fini inventariali (art. 7, commi 2 e 3, del regolamento di contabilità generale dello Stato).

La consistenza complessiva del conto è passata da 9.378,6 a 9.945,6 miliardi, con incremento, alla fine dell'esercizio, di appena 67 miliardi.

Per quanto riguarda i beni museali, le pinacoteche e le ferrovie in concessione che compongono tale conto, i valori ad essi attribuiti si presentano scarsamente aderenti alla realtà in conseguenza delle gravi lacune esistenti nella redazione e nell'aggiornamento degli inventari.

Da diversi esercizi viene osservato che i valori iscritti per le partite relative ai beni museali, le biblioteche e le raccolte bibliografiche non sono aggiornati rispetto alla loro reale consistenza.

Non hanno portato ad utili conclusioni i lavori del gruppo di studio istituito presso il Ministero per i beni culturali alla fine del 1995, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero del tesoro, con il compito di individuare criteri e parametri di aggiornamento dei valori dei predetti beni.

Nel 1996 i valori iscritti nelle partite stesse presentano le medesime caratteristiche di non aggiornamento già riscontrate nel precedente esercizio; i valori dei quadri e delle statue sono indicati per 1.390 miliardi, (1.277 miliardi nel 1995) e quelli delle raccolte bibliografiche per 2.620 miliardi (2.594 miliardi nel 1995). Il valore quasi immutato dei beni relativi alle raccolte bibliografiche non denota risultati concreti delle iniziative avviate per un aggiornamento dei valori rispetto alla realtà.

La consistenza delle partite relative alle ferrovie in concessione è passata nel 1996 da 5.467,1 a 5.894,9 miliardi, con un incremento di 427 miliardi.

Più in dettaglio la voce più cospicua è data dalle ferrovie in gestione diretta dello Stato ed in gestione governativa, ed a quelle in regime di concessione, con una consistenza complessiva di 2.314,1 miliardi (2.206,9 nel 1995), seguita dalla Ferrovia Metropolitana di Roma con un valore di 1.316 miliardi (1.067 miliardi nel 1995) e dalle attrezzature tecniche per i servizi della motorizzazione civile con un valore di 1.161 miliardi (1.098 miliardi nel 1995).

Altri valori sono stati per le linee ferroviarie, filoviarie, tranviarie pari a 688 miliardi.

Per tutte le partite di questo conto da anni risultano soltanto iscrizioni in aumento e nessuna variazione in diminuzione; per una maggiore chiarezza e trasparenza nell'iscrizione dei valori relativi ai beni in uso alle predette aziende occorrerebbe procedere al loro aggiornamento in relazione ai deprezzamenti conseguenti al costante utilizzo nei servizi gestiti dalle medesime aziende.

Come già detto in precedenza scarsa significatività del conto del patrimonio dello Stato consegue alla mancanza dei punti di concordanza tra le iscrizioni di dotazioni di linee ferrate e gli impianti fissi a favore di società di trasporti in gestione governativa e le dotazioni delle stesse società, che nella loro consistenza non sono indicate o richiamate nel medesimo conto.

Tale situazione, riferita ad alcune società, viene confermata anche per il 1996, secondo i dati esposti negli allegati prospetti 3.

Le linee ferrate e gli impianti fissi oggetto dei conferimenti di beni dello Stato sono iscritte nelle situazioni patrimoniali delle società di trasporti in gestione governativa che sono disciplinate da un regime privatistico; le gestioni, una volta avuta la disponibilità delle somme del Fondo comune, trasformano solo una parte di esse in beni patrimoniali, mentre le rimanenti disponibilità vengono fatte confluire come liquidità in apposito conto corrente infruttifero di tesoreria.

In applicazione del regime privatistico tutte le somme sono iscritte nel conto patrimoniale delle società, mentre in regime di diritto pubblico solo una parte viene effettivamente a

trasformarsi in beni patrimoniali dello Stato ed il resto in liquidità finanziarie; ne consegue che l'iscrizione nel conto del patrimonio dello Stato di beni conferiti alle predette società non ha una corrispondenza effettiva alle situazioni patrimoniali di queste ultime.

Andrebbero studiate forme di raccordo tra il conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali, disciplinate dal regime di diritto privato, delle società destinatarie dei predetti conferimenti.

E' stato accertato inoltre che per la gestione governativa per la Navigazione sui Laghi Maggiore, Como e Garda gli immobili acquistati con sovvenzioni statali non sono inventariati nelle scritture dei competenti uffici finanziari, mentre sono iscritti nello stato patrimoniale della gestione, pur trattandosi di gestione non dotata di autonoma personalità giuridica.

Analoga situazione si è verificata per quanto riguarda i natanti acquistati con fondi statali.

Gli stati patrimoniali delle singole società di gestione non risultano raccordate con il conto del patrimonio dello Stato; occorrerebbe dettare disposizioni per dare un contenuto tecnico giuridico autonomo alle predette situazioni e per consentirne una significativa presentazione in allegato al conto del patrimonio dello Stato.

7.3.3 I beni mobili

La consistenza complessiva dei beni mobili del 1996 è passata da 58.952 a 65.194 miliardi, con un incremento di ben 6.048 miliardi, pressochè esclusivamente riferito a quelli in dotazione del Ministero della difesa, passati, nel 1996 da 49.409 a 54.425 miliardi, con un aumento di 5.900 miliardi, pari al 12,1 %. Tali beni costituiscono ben l'83,4 % della consistenza complessiva.

La consistenza dei beni iscritti in pubblici registri è stata di 2.708 miliardi (2.476 miliardi nel 1995); nel suo ambito la parte più cospicua è quella gestita dal Ministero dell'interno (1.113,8 miliardi) seguita da quella del Ministero delle finanze (655 miliardi), e da quella del Ministero di grazia e giustizia (278 miliardi).

Le schede patrimoniali indicano i valori degli automezzi e degli altri mezzi iscritti nei pubblici registri quali risultano al momento del loro acquisto, sia in aumento che in diminuzione; non vi sono elementi che consentano la rilevazione del numero dei mezzi ai quali tali valori si riferiscono.

Per quanto riguarda la categoria degli armamenti, strumenti protettivi ed equipaggiamenti, che come già detto nelle relazioni dei precedenti esercizi, presenta la maggiore consistenza nell'ambito del sottoconto dei beni mobili, si ribadisce l'esigenza di una distinzione dei valori degli armamenti rispetto agli strumenti ed agli equipaggiamenti; in tal senso l'Amministrazione della difesa ha impartito specifiche direttive all'Esercito ed all'Arma dei carabinieri per un'elaborazione complessiva che esponga separatamente, in termini valutativi, i dati relativi ai viveri, vestiario e casermaggio (arredi e suppellettili).

Pur tenendo conto della peculiarità dei beni destinati ad assicurare la difesa nazionale, andrebbero rivisti i criteri di classificazione e ricercati più precisi collegamenti con le risultanze del bilancio finanziario; non è pertanto possibile mantenere la concentrazione in una unica categoria di beni aventi caratteristiche eterogenee.

Ad una migliore chiarezza espositiva potrebbe contribuire l'allocazione in apposita categoria di alcuni beni quali i sistemi d'arma terrestri, navali e veicoli.

Uno degli aspetti che rende difficile il raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio si riferisce alla iscrizione in inventario dei materiali in uso alle forze armate di valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto.

Difatti, i valori dei beni iscritti in tale categoria non espongono i relativi costi sostenuti per il loro acquisto in quanto scontano nella loro determinazione la mancanza di aggiornamento del nomenclatore per la classificazione dei materiali in uso presso l'Amministrazione della difesa.

Per l'aggiornamento dei prezzi dei materiali ai valori di mercato sono state assunte specifiche iniziative, con la costituzione di un gruppo di lavoro le cui conclusioni sono previste entro la fine dell'anno.

Discordanze tra conto del bilancio e conto del patrimonio sono state riferite dalla stessa Amministrazione del tesoro alla crescente rilevanza economica delle spese non aventi riflessi sul patrimonio, quali quelle per manutenzione degli impianti e delle apparecchiature, per attività di gestione, per licenze d'uso per prodotti software e per servizi di natura specialistica nella materia informatica, per l'addestramento e per la formazione, nonché per i materiali di consumo.

Le predette giustificazioni riferite genericamente a fenomeni gestionali non sono riscontrabili nell'attuale strutturazione dei capitoli di bilancio che non consentono di evidenziare con chiarezza i riflessi sul patrimonio.

La portata anche in termini di consistenza della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 1996 nella quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 15 mila miliardi sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per oltre 9 mila miliardi.

Tale procedura non è coerente con i principi di veridicità dei conti pubblici, alterando le risultanze della consistenza patrimoniale e non consentendo il necessario raccordo tra costi sostenuti ed iscrizioni patrimoniali.

Inoltre, nonostante le assicurazioni fornite dall'Amministrazione della difesa nei precedenti esercizi, non si è ancora proceduto all'aggiornamento periodico dei prezzi indicati nel prontuario (VAR); il Ministero pertanto prosegue nella prassi priva di una chiara base normativa di indicare nelle scritture patrimoniali il valore indicato nel prontuario inferiore a quello di costo, provvedendo a rettificare con una voce modificativa "per insussistenza" di ammontare pari alla differenza tra il valore effettivo del bene acquistato e quello convenzionale fissato nel prontuario.

Il Ministero dell'interno, infine, ha recentemente impartito direttive ai Centri di raccolta V.E.C.A ed agli altri organi di gestione per la rilevazione e l'aggiornamento, a partire dalla fine dell'esercizio 1996 dei valori dei beni mobili in uso.

8. Passività patrimoniali

Il conto in questione risulta incrementato di 196,1 miliardi, passando da 1.544.044 a 1.740.167 miliardi, con un aumento percentuale del 12,7%.

Secondo i dati riportati nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva del debito patrimoniale, risultante dalla somma del debito pubblico e dei debiti vari, è stata di 1.701.911 miliardi, con un incremento di 193.154 miliardi rispetto al precedente esercizio (1.508.758 miliardi).

Tali dati, sui quali si riferisce più ampiamente nella parte relativa ai debiti di tesoreria e patrimoniali, non coincidono con quelli esposti dal Ministero del tesoro nella situazione di cassa al 31 dicembre 1996 dal raffronto degli elementi esposti nei due documenti, di cui al prospetto 4, emerge una diversa esposizione dei dati riferiti, tra l'altro, alla raccolta postale, ai certificati di credito in euroscudi, ai debiti esteri ed agli altri debiti.

La principale voce di passività patrimoniale è costituita dai debiti pubblici, consolidati e redimibili, ammontanti a 1.613.707 miliardi, con un incremento nel corso del 1996 di 132.439 miliardi (+8,9%).

Nell'ambito di tale voce la consistenza maggiore è data dai certificati di credito del tesoro, passati nel 1996 da 763.968 a 839.748 miliardi, seguiti dai buoni poliennali del tesoro, aumentati nel 1996 da 717.078 a 773.771 miliardi.

Tra i certificati di credito del tesoro la principale voce è costituita dai certificati del tesoro per prestiti internazionali (contratti ai sensi dell'articolo 38 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 - legge finanziaria 1984), ammontanti a 559.683 miliardi (541.028 miliardi nel 1995). Si

segnalano, inoltre, per la loro consistenza i certificati del tesoro "zero coupon" (89.813 miliardi) e i prestiti internazionali emessi dalla direzione generale del tesoro (100.388 miliardi).

I debiti vari hanno registrato un forte incremento da 27.489 a 88.203 miliardi (+60.714 miliardi; +220,8%).

Infine, la consistenza delle monete in circolazione (monete metalliche e biglietti di Stato) passata, nel corso del 1996 da 2.016 a 2.108 miliardi (+92 miliardi).

Tutte le operazioni andrebbero rese su supporto informatico e dovrebbe essere razionalizzato l'intero sistema di verifica e di riscontro sul debito pubblico, ivi comprese le c.d. "note di imputazione", relativamente alle somme riconosciute alla Banca d'Italia in conseguenza della gestione delle diverse tipologie di debito.

I residui passivi eliminati dai consuntivi finanziari, perché perenti agli effetti amministrativi, risultano incrementati di 2.878 miliardi, passando da 33.269 a 36.147 miliardi (+8,6%).

Più in dettaglio i residui passivi perenti di parte corrente sono passati nel corso dell'esercizio da 17.893 a 19.453 miliardi.

I residui perenti di parte capitale sono anch'essi accresciuti da 15.375 a 16.694 miliardi.

9. Aziende e amministrazioni autonome dello Stato

Ai risultati concernenti l'amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali.

Per i predetti organismi le risultanze patrimoniali complessive di tutte le aziende presentano un miglioramento di 240,3 miliardi rispetto alla persistente situazione debitoria pari, al termine dell'esercizio, a 4.870,7 miliardi.

Vengono qui di seguito esposti i risultati della gestione patrimoniale dell'esercizio 1996 nelle singole aziende autonome.

9.1 Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Sono state positive le risultanze della gestione patrimoniale, pur nel quadro di incertezza dell'assetto dell'Amministrazione autonoma in conseguenza dei ripetuti decreti legge che ne hanno disposto la trasformazione in Società per azioni.

Il conto patrimoniale dell'azienda evidenzia, difatti, un miglioramento patrimoniale di 238,6 miliardi, al quale deve aggiungersi un aumento del fondo di riserva per 37 miliardi, per un miglioramento complessivo di 275,7 miliardi (- 41,2 miliardi nel 1995, +249,5 miliardi nel 1994 e +283,6 miliardi nel 1993), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 4.766,2 miliardi (4.527,5 miliardi nel 1995).

Il miglioramento patrimoniale si radica in un aumento delle attività (+710 miliardi) superiore a quella registrata nelle poste passive (472 milioni). Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (12.561,4 miliardi di attività e 7.795,2 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 62% di quelle attive (61% nel 1995).

Nel 1996, in disparte le poste finanziarie attive e passive che si equivalgono (7.325,6 miliardi), le attività patrimoniali sono ammontate complessivamente a 5.235,7 miliardi (4.964,8 miliardi nel 1995), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 469 miliardi (437 miliardi nel 1995).

I risultati, complessivamente positivi, nelle tre aziende facenti parte dell'amministrazione, nel corso del 1996 sono stati i seguenti: l'azienda dei tabacchi ha registrato un aumento patrimoniale pari a 507,4 miliardi; l'azienda dei sali ha registrato un miglioramento pari a 11,1 miliardi; infine, l'azienda del chinino ha registrato un decremento patrimoniale di appena 60.630 lire.