

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998**

INDICE

Capitolo I — <i>Conto generale del patrimonio:</i>	Pag. 9
Premessa.....	» 9
1. Conto economico dell'amministrazione dello Stato.....	» 11
2. L'applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n. 279 del 1997.....	» 12
3. Gli indicatori patrimoniali.....	» 14
4. Gli incroci tra gestione di bilancio ed il conto del patrimonio.....	» 15
5. Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria.....	» 16
6. Le risultanze dell'esercizio 1998.....	» 16
7. La gestione finanziaria.....	» 17
8. Attività patrimoniali.....	» 18
9. Passività patrimoniali.....	» 24
10. I risultati delle aziende e delle amministrazioni autonome.....	» 25
 Capitolo II. — <i>Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati:</i>	 » 31
1. Profili generali.....	» 31
2. I proventi delle dismissioni.....	» 37
3. La utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico.....	» 39
4. Azionariato diffuso e poteri speciali.....	» 40
5. Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza.....	» 43
6. La gestione delle operazioni di privatizzazione delle società controllate direttamente dallo Stato.....	» 50
7. Le operazioni di vendita del Gruppo IRI.....	» 55
8. Le operazioni di vendita del Gruppo ENI.....	» 56
 Capitolo III. — <i>Finanza locale:</i>	 » 59
Considerazioni di sintesi e conclusioni.....	» 59
1. Nuova normativa.....	» 61
2. Il decentramento e il federalismo fiscale.....	» 62
3. Il patto di stabilità interno.....	» 64
4. Il sistema dei trasferimenti.....	» 66
5. Enti in stato di dissesto e strutturalmente deficitari.....	» 69
6. Risultati di cassa.....	» 71
7. Dati di competenza (entrate tributarie).....	» 72
8. La tesoreria unica.....	» 72
9. Gli investimenti, l'indebitamento ed i mutui.....	» 74
10. I servizi pubblici locali.....	» 76

Capitolo IV. — <i>Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio:</i>	Pag.	91
Premessa.....	»	92
1. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23, della legge n. 559 del 1993	»	92
2. Fondi di gestione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24, della legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio.....	»	113
3. Altre gestioni fuori bilancio.....	»	134
<i>Tabelle statistiche (Gestione della spesa).....</i>	»	137
Tavole di smaltimento degli stanziamenti di bilancio relativi al periodo 1993-1998 (secondo l'analisi economica).....	»	147
Consumativo di cassa relativo all'esercizio 1998 (secondo l'analisi economica).....	»	155
Spese dello Stato per il 1998 secondo l'analisi economica (in milioni con percentuali di variazione rispetto all'esercizio precedente e sull'aggregato superiore).....	»	177
Serie storiche delle spese per titoli e categorie.....	»	213

Capitolo I

Conto generale del patrimonio**Sommario: Premessa.**

- 1. Conto economico dell'amministrazione dello Stato.**
- 2. L'applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n. 279 del 1997:** *2.1 I beni suscettibili di utilizzazione economica; 2.2 Le quote di ammortamento; 2.3 Gli elementi integrativi del conto; 2.4 Le novità del conto per il 1998.*
- 3. Gli indicatori patrimoniali.**
- 4. Gli incroci tra gestione di bilancio ed il conto del patrimonio.**
- 5. Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria.**
- 6. Le risultanze dell'esercizio 1998.**
- 7. La gestione finanziaria.**
- 8. Attività patrimoniali:** *8.1 Crediti; 8.2 Partecipazioni; 8.3 I beni patrimoniali; 8.3.1 Beni immobili; 8.3.2 I beni considerati immobili ai fini inventariali; 8.3.3 I beni mobili; 8.4 I beni del demanio ferroviario; 8.5 Le autovetture di servizio.*
- 9. Passività patrimoniali.**
- 10. I risultati delle aziende e delle amministrazioni autonome:** *10.1 Amministrazione dei monopoli di Stato; 10.2 Istituto agronomico per l'oltremare.*

Premessa.

La decisione delle Sezioni riunite alla quale si accompagna la presente relazione ha preso in esame, come nel precedente esercizio, l'intero rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1998, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, in conformità alla previsione dell'art. 24 della legge n. 468 del 1978.

Il congiunto esame dei due conti (conto del bilancio e conto del patrimonio) dell'intero rendiconto generale dello Stato consente di dare concreta applicazione al sistema delineato dalla legge n. 468 del 1978. L'avvenuta approvazione parlamentare con legge 3 novembre 1998 n. 385 dell'intero rendiconto generale dello Stato, del quale il conto del patrimonio costituisce parte integrante, per l'esercizio 1997 costituisce esatto adempimento delle disposizioni contenute negli articoli 22, 23 e 24 della stessa legge n. 468 del 1978.

Ne consegue che anche con riferimento all'esercizio 1998 il disegno di legge di approvazione del rendiconto debba avere ad oggetto sia il conto del bilancio, sia il conto del patrimonio, in quanto parti integranti del rendiconto generale dello Stato.

L'avvenuta approvazione parlamentare rafforza l'esigenza di una riclassificazione dei conti dello Stato che consenta una maggiore chiarezza espositiva quantitativa e qualitativa degli apporti indiretti dello Stato in termini economici e patrimoniali.

In tal senso le concrete modalità applicative delle disposizioni previste negli artt. 10, 11, 12 e 14 del d. lgs. n. 279 del 1997 di riclassificazione del rendiconto dello Stato, in

applicazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nell'art.5 della legge 3 aprile 1997 n. 94, potrebbero definire un quadro di maggiore significatività e di leggibilità degli effetti economici e patrimoniali della gestione.

Le analisi svolte dalla Corte in sede di esame del rendiconto generale dello Stato sono rivolte alla verifica dell'eshaustività quantitativa e qualitativa dei dati esposti nel conto patrimoniale dello Stato, della veridicità dei dati finanziari che si riflettono sulle risultanze del conto patrimoniale, dell'attendibilità sostanziale dei restanti dati esposti nel conto stesso sulla base delle regole prestabilite e della loro corretta applicazione.

Il conto è stato presentato alla Corte il 16 giugno 1999, anche se in anticipo rispetto al precedente esercizio, oltre i termini previsti dall'art. 23, comma 2, 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 di tesoreria ed alla gestione di bilancio, intervenute successivamente alla presentazione ufficiale del conto stesso alla Corte (31 maggio) e che continuano a portare l'adempimento ben al di là del termine di presentazione previsto dall'art. 23 della legge n. 468 del 1978.

Difatti, sono stati 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; in tal modo vengono ridotti in margini molto ristretti i tempi entro i quali gli Uffici della Corte possono procedere alle verifiche propedeutiche all'esame di queste Sezioni Riunite sul rendiconto generale dello Stato. Delle rettifiche apportate ai dati riportati nel rendiconto generale dello Stato, che influiscono negativamente sulla chiarezza delle risultanze contabili, viene data specifica contezza nella decisione alla quale si accompagna la presente relazione.

Ad una semplificazione e ad un'abbreviazione dei tempi di chiusura dovrebbe contribuire il concreto esercizio delle deleghe conferite dalla legge n. 94 del 1997 e dal d. lgs. n. 279 del 1997 per la modifica delle disposizioni in materia di contabilità generale dello Stato, in connessione con la riforma del bilancio e del rendiconto generale dello Stato.

Ad una accelerazione delle procedure di chiusura dell'esercizio può contribuire la concreta applicazione dal 1 gennaio 1999 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 alla quale dovrebbe seguire una revisione delle procedure di verifica e di riscontro delle operazioni di pagamento; vanno tenuti altresì presenti gli effetti della riorganizzazione, ai sensi del d. lgs. n.430 del 5 dicembre 1997 e del d.P.R. 20 febbraio 1998 n. 38, degli uffici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dalla quale dovrebbero scaturire accorpamenti e raccordi di adempimenti connessi alla chiusura.

Nel senso di una maggiore significatività di analisi dei risultati globali del settore statale, in termini finanziari, economici e patrimoniali può influire la concreta applicazione delle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 279 del 7 agosto 1997 che ha introdotto anche per lo Stato la previsione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

Anche per questo esercizio sono 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 specifiche analisi incluse nei programmi annuali della competente Sezione della Corte per il controllo successivo sulla gestione dell'Amministrazione dello Stato e per quanto riguarda il processo di privatizzazioni degli enti pubblici economici allo specifico capitolo del volume I della presente relazione.

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.

1. Conto economico dell'amministrazione 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 costi e ricavi dell'impiego di risorse pubbliche e dell'utilizzo dei beni pubblici.

Per una contabilità economica dello Stato dovrebbero essere introdotte modifiche strutturali del conto patrimoniale per consentire indici di valutazione di carattere economico, tenendo presente il criterio della competenza economica adottato nell'ambito europeo (SEC 95).

Il d. lgs. n. 279 del 1997, articoli da 10 a 12, ha definito le modalità di costruzione di un conto economico dell'amministrazione dello Stato aprendo la strada alla necessaria redazione di un rendiconto generale dello Stato idoneo a dimostrare e raccordare, anche per centri di costo e di ricavo, i risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione statale con quella degli enti pubblici ad essa collegati, nonché consentire analisi dei rendimenti dell'azione amministrativa al fine di migliorare l'allocazione e l'utilizzo delle risorse.

E' da valutare l'utilizzazione per il conto del patrimonio, con gli opportuni aggiustamenti, dei criteri indicati nella tabella B di cui all'art. 10, comma 3, del d. lgs. n. 279 del 1997 - che definisce il piano dei conti quale strumento per la rilevazione economica dei costi necessario al controllo di gestione - considerato che tale conto deve avere uno schema idoneo a rappresentare i rapporti giuridici attivi e passivi di ciascuna posta o raggruppamento.

L'avvio di tale nuovo sistema contabile è previsto con la formazione del bilancio per l'anno 2000, con analisi dei centri di costo che riguardino sistematicamente gli aspetti patrimoniali della gestione (circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 32 del 26 maggio 1999).

Oltre a trovare applicazione dall'anno 2000, va rilevato che i centri di costo sono stati identificati con i centri di responsabilità individuati nel disegno di legge di approvazione del bilancio per lo stesso esercizio; si può constatare, inoltre, l'ambito riduttivo di applicazione del predetto sistema di contabilità analitica le cui risultanze dovrebbero essere presentate al Parlamento ai soli fini conoscitivi.

L'avvio graduale del nuovo sistema con una serie di successivi aggiustamenti e di opportune sperimentazioni non può tuttavia comportare ritardi applicativi tali da pregiudicare la complessiva significatività della riforma del bilancio prevista dalla legge n. 94 del 1997.

Potrebbero, in ogni caso, essere utilmente tenute presenti le esperienze maturate e le metodologie adottate dagli enti locali in applicazione delle disposizioni previste nel d. lgs. n. 77 del 1995.

Non si sono ancora conclusi i lavori dell'apposita commissione, istituita con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 19 gennaio 1998, per lo studio e per la definizione delle problematiche connesse all'attuazione dell'art. 5 della legge 3 aprile 1997 n. 94, che prevede una ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato tale da consentire la valutazione anche economica delle risultanze delle entrate e delle spese di bilancio. Le risultanze conclusive, previste entro il 1999, potrebbero contenere elementi utili per la definizione di un sistema di conti patrimoniali ed economici che siano omogenee rispetto al sistema europeo dei conti (regolamento n. 2223/96 del Consiglio europeo, del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità) e che consenta chiari raccordi con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale.

2. L'applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n. 279 del 1997.

2.1 I beni suscettibili di utilizzazione economica.

Il d. lgs. n. 279 del 7 agosto 1997 ha previsto, nell'ambito della ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato, per il conto generale del patrimonio, l'introduzione di un ulteriore livello di classificazione dei beni statali che consenta l'individuazione di quelli suscettibili di utilizzazione economica, secondo la tipologia esposta nella tabella C del decreto stesso.

Per la concreta applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 14 del d. lgs. n. 279 del 7 agosto 1997 e per l'esame delle problematiche metodologiche ad essa connesse sono stati attivati appositi gruppi di lavoro presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; la conclusione dei lavori è prevista entro la fine dell'anno e non vi saranno, presumibilmente, tempi utili per procedere alla diramazione di indicazioni specifiche ai competenti Uffici centrali di bilancio in materia di conservazione ed utilizzazione dei beni dello Stato per la gestione relativa all'esercizio 1999. Pur comprendendo le difficoltà incontrate dall'amministrazione, si sottolinea la necessità di un impegno straordinario per consentire l'applicazione dei criteri fissati dal d. lgs. n. 279 del 1997 (art. 14) sin dal rendiconto per l'esercizio 1999.

E' previsto che, a partire dal consuntivo per l'esercizio 1999, il conto patrimoniale dovrebbe esporre distintamente i conti, per singole componenti attive e passive, significative del patrimonio dello Stato, raccordandoli, con gli opportuni adattamenti, alla classificazione delle poste riportate nel SEC 95.

Tale classificazione dovrebbe comportare il superamento dell'attuale struttura dei conti suddivisa per conti generali, con la ripartizione in "attività e passività finanziarie" e "attività non finanziarie" prodotte e non prodotte. Sarebbero in tal modo conseguiti i seguenti obiettivi:

- a) una maggiore significatività dei valori rappresentati;
- b) un legame più stretto e puntuale tra variazioni patrimoniali e gestione di bilancio;
- c) una qualificazione, sotto il profilo economico, dei risultati della gestione patrimoniale e dei flussi finanziari ad essa correlati.

Inoltre, dovrebbe essere costruito un separato ma connesso documento contabile, in sostituzione dell'attuale insufficiente conto generale delle rendite e delle spese, che riporti la rappresentazione dei componenti positivi e negativi, nonché degli indici di redditività della gestione patrimoniale.

Occorre considerare, in sede applicativa delle disposizioni previste nell'art. 14, comma 1, del predetto d. lgs., che la tabella C ha carattere esemplificativo e parziale in quanto prende in considerazione esclusivamente i beni suscettibili di utilizzazione economica; la tabella stessa andrebbe integrata con gli strumenti previsti dal successivo comma 5 del medesimo articolo per consentire una elaborazione integrale del conto patrimoniale che sia coerente con le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dello stesso articolo.

Va osservato che, nella predetta materia, è pregiudiziale l'individuazione dei beni pubblici che siano utilizzabili, in via diretta od indiretta, in senso economico; nella prima ipotesi, la misurazione andrebbe effettuata con riferimento alla partecipazione dei beni stessi all'attività posta in essere dalla struttura organizzativa alla quale sono assegnati, mentre nella seconda ipotesi, l'utilizzazione sarebbe misurabile con riferimento al beneficio economico derivante all'erario dalla partecipazione dei beni all'intera azione pubblica.

2.2 Le quote di ammortamento.

Per la misurazione dell'utilità economica dei beni pubblici dovrebbe essere, comunque, sempre definita la loro partecipazione al processo annuale di gestione.

In ogni caso, per un quadro completo ed esaustivo dei beni di cui alla tabella C dell'art. 14 del d. lgs. n. 279 del 1997 dovrebbero essere iscritti anche i beni demaniali, di cui all'art. 822

c.c., suscettibili di utilizzazione economica. Tale individuazione dovrebbe avvenire con gli opportuni raccordi tra le Amministrazioni del tesoro, del bilancio e della programmazione economica delle finanze, dei beni e delle attività culturali, dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione.

Andrebbero applicate per tutti i beni, le quote di ammortamento determinate in relazione alla natura di ciascun bene ovvero, limitatamente alle immobilizzazioni finanziarie, con specifici accantonamenti.

La misurazione delle quote di ammortamento dovrebbe comportare una ricognizione complessiva del patrimonio esistente, con la determinazione delle quote relative agli ammortamenti per gli anni pregressi.

Sarebbe opportuno che venissero preventivamente definite le regole che deve seguire il processo di ammortamento, adottati criteri univoci ed automatici e fissate quote annuali di calcolo. Le aliquote di ammortamento andrebbero definite con riferimento alla durata di vita del bene e dovrebbero esprimere la "quantità" di risorsa utilizzata nel periodo considerato. Potrebbero costituire utile base di riferimento le aliquote di ammortamento previste dall'art. 71, comma 6, del d. lgs. n. 77 del 1995.

I criteri di ammortamento per i beni deperibili dovrebbero essere coerenti con quelli pacificamente accolti in campo europeo.

Per i beni considerati immobili agli effetti inventariali potrebbe essere adottato il criterio della capitalizzazione dei proventi derivanti dall'uso di tali beni.

Per i beni mobili occorrerebbe adottare criteri di aggiornamento dei valori che siano comunque più vicini alle realtà di mercato e che tengano conto della loro rapida perdita di valore economico nel corso degli anni.

2.3 Gli elementi integrativi del conto.

Per una maggiore esaustività e significatività del conto patrimoniale in sede applicativa delle disposizioni previste dall'art. 14 dovrebbero essere aggiunti alcuni elementi attivi e passivi.

Per la parte attiva andrebbe riportata nel conto patrimoniale l'indicazione del patrimonio netto di ciascuna azienda autonoma o delle strutture pubbliche prive di personalità giuridica, al fine di rendere trasparenti i raccordi gestionali del patrimonio statale e le dotazioni patrimoniali ad essa connessi delle predette aziende o strutture.

Si ricorda, in proposito, che ad un'attenuazione della significatività dell'attuale conto patrimoniale contribuisce l'attuale iscrizione di trasferimenti di acquisti per beni mobili effettuati dallo Stato a favore di organismi ed organi statali, ed il cui passaggio nelle relative dotazioni di consistenza non è indicato o richiamato nel medesimo conto.

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.

Per la parte passiva del conto patrimoniale andrebbero iscritti gli oneri derivanti da obbligazioni assunte dallo Stato verso terzi in attesa di essere accolti in bilancio, gli oneri conseguenti a mutui, contratti da enti ed organismi, a totale carico dello Stato, le riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali, la copertura delle riserve matematiche degli enti previdenziali del settore pubblico per la parte non coperta dalla contribuzione.

2.4 Le novità del conto per il 1998.

In attesa dell'avvio a regime del nuovo sistema di rendicontazione, per l'esercizio 1998 è stato predisposto, avvalendosi della metodologia avviata a titolo sperimentale dalla Corte, una classificazione del conto, con prospettazioni affiancate a quelle esistenti, che illustra le connessioni tra dati patrimoniali con riflessi finanziari e la nuova struttura di bilancio.

Sono stati, inoltre, predisposti, a titolo sperimentale, alcuni prospetti di evidenziazione dei risultati della gestione, arricchendo il quadro delle informazioni sui centri di responsabilità e sulle unità previsionali di base, incrociandole con quelle inerenti alle funzioni obiettivo.

I prospetti consentono analisi riferite agli incroci tra funzioni- obiettivo e centri di responsabilità, alla distribuzione dei capitoli di spesa nelle diverse funzioni- obiettivo esistenti, nonché alla proiezione di queste ultime nei conti generali.

Inoltre, in attesa della definizione dei decreti di attuazione di cui all'art. 14, del d. lgs n. 279 del 1997, sono stati rappresentati nel conto i soli beni immobili patrimoniali presenti nelle scritture dell'anagrafe dei beni immobili, avviando la classificazione introdotta dallo stesso articolo per l'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica.

3. Gli indicatori patrimoniali.

Per una valutazione degli aspetti patrimoniali della gestione ed in attesa del completamento della classificazione delle risultanze delle spese secondo funzioni- obiettivo, vengono proposti alcuni indicatori di misurazione dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi che compongono il conto del patrimonio.

Non vengono proposti indicatori di redditività del patrimonio, consistente nel rapporto tra entrate patrimoniali e valore del patrimonio disponibile, per le difficoltà di definirli con riferimento alla generalità dei beni, alcuni dei quali riportano valori del tutto inadeguati alla realtà, per la disomogeneità dei dati dei proventi derivanti dai beni riportati nel consuntivo dell'entrata; in modo significativo potrebbe essere costruito nel contesto di specifiche analisi di controllo sulla gestione alle quali si fa quindi rinvio.

In particolare, potrebbero essere applicati alla gestione dei beni degli indicatori patrimoniali in grado di misurare l'economicità nella loro utilizzazione, anche per gruppi omogenei ovvero per specifiche categorie di beni. L'applicazione di tali indicatori potrebbe procedere, ed esserne di stimolo, l'emanazione di criteri economici di gestione ed utilizzazione dei beni stessi.

A. L'indicatore relativo al 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 1997 ed al 31 dicembre 1998, il dato utilizzato è stato, rispettivamente, di 57.563.354 e di 57.612.615 unità. L'indicatore, risultante dal rapporto per il 1997 e per il 1998 di tale dato con i valori del patrimonio immobiliare, rispettivamente, di 60.157,6 mld e di 61.278,4 mld, è stato di 1,04 mln per il 1997 e di 1,06 mln per il 1998 (con un aumento dell'1,9%).

B. L'indicatore relativo al 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 quale desunto dal conto riassuntivo del tesoro contenuto nel conto patrimoniale dello Stato, i dati al 31 dicembre 1997 ed al 31 dicembre 1998 sono, rispettivamente, di 2.294.209 mld e di 2.307.001 mld, con un incremento di 12.792 mld. Ne risultano indicatori di debito patrimoniale pro-capite pari, nei due esercizi, rispettivamente, a 39.855 mln ed a 40.043 mln, con un incremento in termini percentuali del 0,47%; tali indicatori sono espressivi di una tendenza allo spostamento verso le future generazioni del debito a non breve.

C. 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 1997 pari a 1.110.214 mld di attività e 1.408.449 mld di passività, si ha un indicatore dello 0,8%, mentre per il 1998 si sono avute 831.996 mld di attività e 1.156.506 mld di passività, si ha un indicatore di 0,7%; si denota per l'esercizio 1998 una tendenza al decremento di tale indicatore, soprattutto connesso alla diminuzione delle attività finanziarie. Ciò denota che non vi è stata copertura per le obbligazioni a breve termine nei due esercizi, con una situazione progressivamente peggiorata.

Per quanto riguarda le attività e passività patrimoniali, dal raffronto dei dati riferiti agli esercizi 1997 e 1998, (rispettivamente 271.951 mld e 292.582 mld di attività, con un incremento di 20.631 mld e del 7,5%; 1.853.543 mld e 1.936.907 mld di passività, con un incremento di 83.364 mld e del 4,5%) si hanno indicatori, nei due esercizi, pari al 14,67% ed al 15,10%. In altri termini, le attività patrimoniali hanno coperto, nel corso degli esercizi 1997 e 1998, in media circa il 15% delle passività patrimoniali, con conseguente scopertura della restante parte di obbligazioni a medio-lungo termine.

D. L'indicatore del grado di redditività dei crediti dello Stato, determinato dal rapporto tra gli interessi attivi maturati nel corso dell'esercizio per i crediti nel loro complesso che hanno prodotto reddito (70.874.314.242 lire) e la consistenza in termini di valore dei crediti stessi, in termini di accertamenti (2.205.196.685.498 lire).

Tale indicatore è stato calcolato sulla base delle indicazioni contenute nelle schede patrimoniali e si riferiscono per il 1998 quasi esclusivamente a crediti concessi ad enti pubblici ed aziende ed istituti privati.

Dai dati in possesso della Corte risulta un tasso di redditività per il 1998 pari al 3,2%, che pone in evidenza lo scarso grado di remunerazione dei crediti dello Stato, già in termini di accertamenti.

4. Gli incroci tra gestione di bilancio ed il conto del patrimonio.

Le difficoltà di rilevazione dei punti di concordanza tra bilancio e patrimonio 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 1/A e 1/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. Si dimostra 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.

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.

5. 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.

Tenuto conto dell'incidenza delle partite riferite alla tesoreria sulle risultanze finali della gestione che comprendono i movimenti di tesoreria 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 delle operazioni di tesoreria connesse con quelle con il conto del bilancio.

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.

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.

Le contabilità di tesoreria dovrebbero essere, in ogni caso, opportunamente ristrutturate 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'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 dello statuto delle medesime società.

6. Le risultanze dell'esercizio 1998.

Il conto per il 1998 evidenzia un peggioramento patrimoniale di 89.007 mld, tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.968.834 mld.

Il peggioramento patrimoniale trae origine da una diminuzione delle attività per 278.218,2 mld, di gran lunga superiore al decremento delle poste passive (168.579,4 mld); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (1.124.579,5 mld di attività e 3.093.413,8 mld di passività) risulta che il complesso delle voci attive copre solo il 36,35% di quelle passive, con un tasso di incidenza incrementato rispetto al precedente esercizio (42,37%).

Il forte decremento delle attività è connesso principalmente alla diminuzione dei crediti di tesoreria (- 289.893,5 mld); di essi 338.900 mld si riferiscono alle variazioni in diminuzione delle sovvenzioni alle Poste per pagamento vaglia e risparmi. In aumento di 12.593 mld di residui attivi per somme riscosse e non versate. Su tale ultima situazione, che indica riscossioni non seguite da versamenti, si rinvia alle osservazioni esposte nel capitolo IV di parte generale (entrate) della presente relazione.