

## 7. La gestione finanziaria.

7.1 Alla chiusura del 1998 le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 831.996,5 mld, decrementandosi sino al 73,98% (80,32% nel precedente esercizio) delle attività complessive, mentre le passività finanziarie sono diminuite, attestandosi, comunque, in termini consolidati oltre il milione di mld risultando pari a 1.156.506 mld, e si sono attestate al 37,38% delle passività complessive (43,18 nel 1997).

In cifre assolute, l'eccedenza passiva finanziaria nell'anno 1998 è ammontata a 324.509 mld, con un peggioramento di 26.275 mld, derivante da un decremento netto di 278.218 mld nelle attività e da una diminuzione delle passività pari a 251.943 mld.

Il conto di cassa ha registrato entrate per 11.055.934,3 mld, delle quali 1.008.906 mld attinenti ad operazioni di bilancio, 2.092.197,6 mld per crediti di tesoreria, 4.588.496,2 mld per debiti di tesoreria, 3.340.049,3 mld per fondi somministrati e passaggi compensativi, 18.142,5 mld per versamenti dagli agenti della riscossione e 8.142,2 mld per somme rimosse e versate in tesoreria.

Gli incassi connessi alla gestione di tesoreria sono stati di 488.141 mld per i vaglia del tesoro, di 425.768 mld per i buoni ordinari del tesoro e di 3.674.586 mld per i conti correnti di tesoreria.

I pagamenti (11.056.238,2 mld) attengono, poi, per 911.986,5 mld ad operazioni di bilancio, per 1.802.304 a crediti di tesoreria, per 4.892.790 per debiti di tesoreria e per 3.340.049,3 a fondi somministrati e passaggi compensativi. Il conto di cassa si è chiuso con una diminuzione nella giacenza di 303,9 mld (da 337,5 a 33,6 mld).

I pagamenti connessi alla gestione dei debiti di tesoreria hanno riguardato per 487.776 mld i vaglia del tesoro, per 461.251 mld i buoni ordinari del tesoro e per 3.943.762 mld i conti correnti accesi presso la tesoreria.

Risulta, pertanto, confermata l'assoluta preponderanza delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria rispetto a quelle legate al bilancio, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria.

Difatti, è frequente il ricorso ad operazioni per conti correnti di tesoreria che costituiscono integrazioni di risorse finanziarie per gli enti ed organismi destinatari.

La definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di tesoreria, consentirebbe una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici.

7.2 Il saldo delle operazioni di tesoreria, tra incassi e pagamenti, si è chiuso con un disavanzo per 14.400 mld.

I crediti di tesoreria costituiscono la voce più consistente delle attività finanziarie e sono pari a 649.564 mld, con un decremento di 289.893 mld nel corso dell'esercizio, in conseguenza di aumenti per crediti nuovi per somme erogate, pari a 1.802.304 (2.762.548 mld nel 1997) e diminuzioni per crediti riscossi pari a 2.092.197 (2.557.551 mld nel 1997).

Le movimentazioni hanno riguardato anzitutto le disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale con una consistenza finale di 42.082 mld.

Per consistenza dei crediti sono da rilevare i pagamenti da rimborsare a favore di Amministrazioni varie per conti correnti accesi presso la tesoreria (572.927 mld; 132.741 mld nel 1997).

Le cedole degli interessi sui buoni ordinari del tesoro in scadenza hanno comportato crediti verso la Banca d'Italia per 8.733 mld, diminuite rispetto al precedente esercizio (13.874 mld).

Sono sensibilmente aumentati i crediti derivanti da operazioni del Contabile del portafoglio effettuati all'estero per conto dei ministeri (da 363 a 3.093 mld), il che indica una forte espansione delle operazioni finanziarie verso l'estero (quali i crediti all'export).

7.3 Per quanto riguarda i debiti di tesoreria, il debito fluttuante, che ne rappresenta la parte più cospicua, ha registrato un decremento, passando da 464.698 a 448.513 mld, pari al 3,4% (-16.185 mld).

Rispetto al pregresso esercizio va rilevata l'allocazione tra i conti correnti delle voce relativa alla gestione autonoma D-INPDAP, prima allocata nel debito fluttuante.

Sempre tra i debiti di tesoreria si è avuta una forte crescita della "gestione risparmio postale in conto corrente fruttifero" presso la Cassa Depositi e Prestiti (+9.652 mld) (da 150.670 a 160.322 mld).

Sempre tra i debiti di tesoreria, è da rilevare l'incremento dei conti correnti infruttiferi di "altre amministrazioni" (da 260.606 a 310.995); per tale voce risulta uno scostamento nella consistenza finale al 31 dicembre 1997 esposta nel conto consuntivo del precedente esercizio rispetto a quella indicata, sempre per l'esercizio 1997, nel presente consuntivo (260.606 anziché 262.782 mld) con negativi riflessi sulla chiarezza e sulla trasparenza delle risultanze del bilancio.

Fortemente diminuita la consistenza dei conti correnti del Ministero delle poste, passato da 358.931 a 3.805 mld (-355.126 mld), per la quale risulta un importo iniziale di valore diverso rispetto a quello riportato nel consuntivo del precedente esercizio.

Il movimento dei vaglia del tesoro presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 5.364 mld, molto diminuita rispetto al precedente esercizio (4.999 mld).

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di oltre 1 milione di miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 152.475 (134.344 mld nel 1997); 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).

## 8. Attività patrimoniali.

### 8.1 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 45.377 a 46.485 mld, con un incremento di 1.108 mld.

La sottopartita più consistente è stata quella relativa ai "fondi di rotazione" con 28.205 mld (+ 223 mld rispetto al 1997), dei quali 140 mld conferiti al fondo gestito dall'Istituto per il Mediocredito centrale.

Un forte aumento ha riguardato gli "altri crediti non classificabili", passati da 5.211 a 6.186 mld (+ 975 mld rispetto al 1997); l'incremento è essenzialmente dovuto alle variazioni verificatesi, in aumento per 5.145 mld apportate al patrimonio netto delle Poste Italiane S.p.A. in conseguenza dell'applicazione della legge 7 gennaio 1999 n.7.

Sono inoltre intervenute variazioni in aumento per 24.218 mld nel "fondo ammortamento titoli di Stato", alle quali sono conseguite variazioni in diminuzione per 28.321 mld 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 2.286 a 2.077 mld (-209 mld).

Una lieve diminuzione si è avuta anche nei "fondi di garanzia" passati da 5.496 a 5.487 mld (-9 mld). Un incremento si è avuto nei "crediti concessi ad aziende ed enti privati" passati da 4.235 a 4.357 mld (+121 mld); tale risultato è anche conseguente all'incremento del fondo relativo alla concessione di finanziamenti a pellicole realizzate con formula produttiva da parte della B.N.I. S.p.A. (+87 mld).

Per quanto concerne il recupero dei crediti derivanti da decisioni di condanna della Corte si rinvia per approfondimenti a quanto osservato dalla Corte nella relazione dell'aprile 1998 l'indagine sulla gestione dei crediti iscritti a campione demaniale.

Per quanto concerne le iscrizioni nel conto, si segnala che per i crediti in gestione al Ministero delle finanze sono iscritte somme pari a 126,5 mld, dovute dai contabili e dai funzionari dello Stato in conseguenza di decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti; rispetto al 1998 vi sarebbe stato una diminuzione di circa 132 mld.

Non risultano iscritti nel conto del patrimonio i crediti relativi a quasi tutte le amministrazioni dello Stato per le quali sussistono situazioni debitorie da parte di soggetti condannati al risarcimento con pronunce della Corte.

### 8.2 Partecipazioni.

Le partecipazioni sono passate da 117.933 a 127.250 mld, con un incremento di 9.316 mld, che si connette principalmente alla ricapitalizzazione delle Ferrovie dello Stato per 8.000 mld.

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 allo 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 4.122 mld, si sono avute diminuzioni per 13.079 mld ed aumenti, in conseguenza di ricapitalizzazione di utili, per 11.863 mld; la consistenza finale al 31 dicembre 1998 è stata di 2.906 mld.

B) IRI: nel 1998 è rimasta immutata la consistenza di 6.369,7 mld.

C) INA: a fronte di una consistenza iniziale di 1.287,3 mld, si sono avute diminuzioni per 1.164 mld ed aumenti per 708 mld; la consistenza finale al 31 dicembre 1998 è stata di 530,6 mld.

Da quanto esposto risulta il pressoché dimezzamento dei fondi di dotazione dell'ENI e dell'INA in conseguenza del processo di privatizzazione.

### 8.3 I beni patrimoniali.

#### 8.3.1 Beni immobili.

Secondo i dati contenuti nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva è passata nel 1998 da 28.589 a 30.668 mld, con un incremento di 2.078 mld; 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 1998 di 61.278,4 mld e per il 1997 di 60.157,6 mld. 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. Secondo notizie acquisite presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 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 alle competenti ragionerie provinciali per l'aggiornamento degli inventari, che costituiscono la base di riferimento per il conto generale del patrimonio e lo stesso riepilogo generale. Per ovviare a tale discrasia i competenti Ministeri hanno dettato disposizioni esplicative agli uffici periferici; peraltro, secondo quanto osservato dallo stesso Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel conto del patrimonio dello Stato per il 1998 non sono confluiti i valori degli inventari rivalutati dal Ministero delle finanze.

Secondo, i 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 16.478 a 17.809 mld (+1.331 mld). Un incremento consistente si è avuto per i "beni disponibili per la vendita", passati da 2.388 a 2.877 mld (+ 489 mld), importo peraltro modesto in relazione alle iniziative dirette alle dismissioni immobiliari.

I risultati delle dismissioni immobiliari per il 1998, in termini di accertamenti, hanno denotato una modesta crescita (58 mld, rispetto ai 16 mld del 1997), anche se non ancora adeguata rispetto agli obiettivi previsti nell'ambito del processo di dismissioni.

Sui profili connessi all'individuazione dei beni del patrimonio disponibile con caratteristiche di alienabilità totale o parziale e sulla ricognizione dei dati necessari ai fini dell'attivazione delle procedure di alienazione si è riferito nel corso del mese di maggio 1998 in sede di indagine della Corte sulle dismissioni dei beni immobili dello Stato. Nel corso del 1998 sono stati predisposti da apposita Commissione, istituita ai sensi dell'art.14 bis della legge 25 gennaio 1994 n.86, i primi due elenchi di beni non suscettibili di utilizzazione proficua da conferire ai fondi immobiliari, per un valore complessivo di 1.995,5 mld; non essendo stati rispettati i termini previsti dall'art.3, comma 90, della legge n.662 del 1996, riguardanti le comunicazioni da parte delle amministrazioni usuarie, non ha raggiunto piena operatività la gestione dei predetti fondi immobiliari.

Sono in corso le attività, dell'apposito gruppo di lavoro Finanze-Difesa, di individuazione dei beni da riconsegnare alla gestione del demanio perché non più necessari agli usi militari.

L'individuazione dei beni con caratteristiche di alienabilità totale o parziale ha comportato una complessa attività di rilevazione da parte dell'Amministrazione delle finanze. Una gestione corretta e produttiva dell'intero complesso immobiliare di proprietà statale impone una completa conoscenza di tutti i dati relativi ai beni posseduti, tale da consentire all'amministrazione finanziaria la loro utilizzazione ottimale; una forte spinta verso un recupero di efficienza potrebbe conseguire all'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del d. lgs n. 279 del 1997 che prevedono l'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica.

Diviene pertanto necessario definire in tempi brevi un quadro completo ed aggiornato dell'intero patrimonio immobiliare pubblico e di tutti i beni suscettibili di una pluralità di utilizzazioni, anche di carattere economico, per il conseguimento del duplice obiettivo: una razionalizzazione nell'utilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato, improntata ad una gestione più economica ed efficiente, nonché l'agevolazione nella vendita dei beni non più rispondenti ad usi di interesse pubblico ed attivare flussi finanziari finalizzati, tra l'altro, alla riduzione dello stock del debito pubblico.

I tempi necessariamente non brevi per completare la rilevazione complessiva 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; non risulta aver conseguito alcun concreto risultato il tentativo di gestire il problema delle vendite immobiliari facendo

ricorso a professionalità esterne oltre che quello dell'affidamento ad organismi specializzati dei compiti connessi alla gestione immobiliare<sup>1</sup>.

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 1998, 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 analitici riferimenti, emergono valutazioni non omogenee.

Oltre al censimento dei beni pubblici, sembrano ormai indifferibili il riordino del catasto e l'aggiornamento dei valori dei beni.

Come già visto, l'art. 5 della legge n. 94 del 1997 prevede, a tal fine, 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).

8.3.2 I 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 10.325,9 a 12.330,9 mld, con incremento, alla fine dell'esercizio, di 2.005 mld.

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 dei ritardi e delle lacune esistenti nella redazione e nell'aggiornamento degli inventari, anche se viene rilevato qualche elemento di novità.

Nel corso del 1998 sono stati, difatti, aggiornati i valori iscritti per le partite relative ai beni museali, le biblioteche e le raccolte bibliografiche, ancora peraltro inadeguati rispetto alla loro reale consistenza; 6.065 mld (4.309 mld nel 1997; +1.756 mld).

Nel 1998 risultano finalmente aggiornati i valori relativi alle raccolte bibliografiche, passati da 2.645 a 4.237 mld denotando risultati concreti nelle iniziative avviate per un aggiornamento dei valori rispetto alla realtà.

I restanti 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 1.772 mld (1.609 mld nel 1997).

La consistenza delle partite relative alle ferrovie in concessione è passata nel 1998 da 6.016,5 a 6.265, 8 mld, con un incremento di 249, 3 mld.

Più in dettaglio la voce più cospicua è data dalle ferrovie in gestione diretta dallo Stato ed in gestione governativa, ed a quelle in regime di concessione, con una consistenza complessiva di 2.543 mld (2.340,6 mld nel 1997), seguita dalla Ferrovia Metropolitana di Roma con un valore di 1.366 mld (1.346 mld nel 1997) e dalle attrezzature tecniche per i servizi della motorizzazione civile con un valore di 1.233 mld (1.221 mld nel 1997).

Altri valori sono stati di 689 mld per le linee ferroviarie, filoviarie, tranviarie costruite o in corso di costruzione e di 223 mld per le linee ferroviarie varie e di navigazione, impianti e materiale rotabile o galleggiante.

<sup>1</sup>Sull'argomento la Corte ha ampiamente riferito nelle precedenti relazioni, in particolare quella relativa all'esercizio 1995, alle quali si fa quindi rinvio.

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 al 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.

Per una maggiore chiarezza espositiva a fronte di finanziamenti alle società di trasporto è necessaria una più chiara distinzione tra quella parte che si trasforma in beni e quella parte che rimane liquidità di tesoreria.

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

Non risultano ancora inventariati nelle scritture dei competenti uffici finanziari gli immobili acquistati con sovvenzioni statali dalla gestione governativa per la Navigazione sui Laghi Maggiore, Como e Garda; sono stati iscritti nello stato patrimoniale della gestione che non è dotata di autonoma personalità giuridica. La definizione di tale situazione è ancora più necessaria in considerazione della prospettiva di passaggio della gestione stessa entro l'anno 2000 alle regioni competenti.

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

### 8.3.3 I beni mobili.

La consistenza complessiva dei beni mobili del 1998 è passata da 69.725 a 75.848 mld, con un incremento di ben 6.123 mld, pressoché esclusivamente riferito a quelli in dotazione del Ministero della difesa, passati, nel 1998 da 59.026 a 64.114 mld, con un aumento di 3.874 mld, pari al 7%. Tali beni costituiscono ben l'84,5% della consistenza complessiva.

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; non ha avuto ancora risultati concreti l'applicazione delle specifiche direttive impartite in tal senso dall'Amministrazione della difesa 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.

In ordine al problema relativo all'aggiornamento degli inventari, la Corte dei conti nell'ambito di una indagine sulla gestione dei magazzini militari ha rilevato che molti degli enti militari non hanno compiutamente adempiuto all'invio di dati aggiornati. Alcune difficoltà di aggiornamento sono connesse allo spiccato tecnicismo delle relative operazioni in conseguenza dell'atipicità di alcuni materiali mobili improntati al sistema di classificazione NATO. Altre

difficoltà sono connesse all'applicazione della rivalutazione per i materiali già in distribuzione ai fini dell'impiego, con conseguente limitazione nel far ricorso ai criteri aziendalistici di valutazione delle rimanenze.

Tali difficoltà non risultano ancora superate ed i valori dei prezzi di inventario non risultano ancora aggiornati.

Discordanze tra conto del bilancio e conto del patrimonio sono state riferite dalla stessa Amministrazione del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla 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.

La portata anche in termini di consistenza della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 1998 nella quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 12.000 mld sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per oltre 7.000 mld

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.

#### *8.4 I beni del demanio ferroviario.*

L'art. 43, comma 2, della legge 23 dicembre 1998 n. 448, ha disciplinato il regime dei rapporti tra lo Stato e le Ferrovie dello Stato prevedendo il trasferimento del patrimonio dell'ex Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato alla Ferrovie dello Stato S.p.A. di tutte le entità patrimoniali acquisite dalla predetta società "in base a specifiche disposizioni di legge", secondo le risultanze del bilancio della società stessa al 31 dicembre 1997, così come certificato dalla competente società di revisione ed approvato dall'Assemblea dei soci<sup>2</sup>.

Tale disposizione, che denota una considerazione non aderente a caratteri di economicità nella gestione dei beni dello Stato di fronte alle pressanti esigenze finanziarie connesse all'esercizio della gestione ferroviaria, comporta una significativa diversificazione rispetto ai privati concessionari di linee ferrate che sono, invece, tenuti, in base alla normativa vigente, a cedere obbligatoriamente e gratuitamente allo Stato gli impianti esercitati al termine della concessione.<sup>3</sup> Il problema assume rilevanza in considerazione dell'entità del patrimonio dello Stato utilizzato, a vario titolo concessorio, da distinti soggetti tipologicamente rientranti in schemi di diritto privato.

In disparte ogni considerazione circa il metodo utilizzato per far transitare risorse per circa 20.000 mld dallo Stato alle Ferrovie senza una chiara evidenziazione contabile nei conti dello Stato, resta il problema dell'esatta quantificazione di tale apporto patrimoniale al capitale

<sup>2</sup>Per quanto concerne le problematiche connesse al predetto passaggio dei beni occorre tener conto delle osservazioni prospettate dalla Corte nella deliberazione n. 67/98 del 28 aprile 1998 secondo la quale, con riferimento all'applicazione delle disposizioni contenute nell'art.1 della legge n. 210 del 1985, "i beni trasferiti all'ente non possono che essere stati quelli di cui l'azienda F.S. risultava titolare in proprio e destinati all'esercizio ferroviario, dei quali conservava la piena disponibilità" e "nessuna legge induce ad una interpretazione che consenta di affermare in tesi generale la cessazione dell'esistenza del demanio ferroviario e la sua trasformazione in bene privato della società per azioni Ferrovie dello Stato".

Secondo tale deliberazione soltanto i beni patrimoniali potevano essere trasferiti alla Ferrovie dello Stato s.p.a, mentre quelli demaniali, comprendenti il demanio ferroviario, resterebbero nella piena titolarità dello Stato; su questi ultimi la società sarebbe subentrata come usuaria sulla base del rapporto concessorio. In altri termini, la rete ferroviaria appartiene allo Stato mentre alla società è affidato l'esercizio del servizio ferroviario.

<sup>3</sup> Secondo l'art.18 del provvedimento di concessione lo Stato avrebbe la facoltà di riscattare alla scadenza della concessione stessa, in base al valore di mercato, i beni mobili ed immobili strettamente necessari per lo svolgimento del servizio pubblico; si determinerebbe inoltre una disparità di trattamento nei confronti di altri privati concessionari che al termine della concessione sono tenuti a cedere obbligatoriamente e gratuitamente allo Stato gli impianti esercitati in regime di concessione.

della società in questione per una contabilizzazione da iscrivere nel conto del patrimonio dello Stato.

Difatti, dall'esame delle poste del conto non risulta l'iscrizione del netto patrimoniale e dei valori dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie e rimasti nella titolarità statale.

All'atto del trasferimento della titolarità nei beni dall'ex Azienda all'Ente che in applicazione del predetto articolo 43 della legge n.448 del 1998 dovrebbe avvenire nel prossimo consuntivo relativo all'esercizio 1999, si dovrebbe giungere alla definizione del problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale dell'Ente ferrovie equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione.

Circa gli effetti complessivi di tale trasferimento, per il quale non si sono ancora concluse le procedure di passaggio, a tutt'oggi risultano trasferiti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. terreni per 7.980 mld e fabbricati per 6.677 mld; l'importo complessivo dei beni passati alle Ferrovie è stato pari a 14.657 mld, secondo dati aggiornati al 31 dicembre 1996.

Tali valori si aggiungono a quelli già conferiti come partecipazione dello Stato alla società per un importo di 53.552 mld; tale conferimento 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 quindi a tutt'oggi oltre 67.000 mld che lo Stato ha conferito, a diverso titolo (partecipazione e beni), alla Ferrovie dello Stato S.p.A.

Sui profili applicativi di tali procedure di trasferimento, facendo seguito a quanto osservato nella deliberazione n. 67/98 del 28 aprile 1998, la Corte ha avviato, nel corso del 1998, specifica indagine nel quadro dei programmi annuali di controllo sulla gestione.

#### *8.5 Le autovetture di servizio.*

Nel 1998 non risultano prodotti effetti concreti dei predetti provvedimenti di riduzione del parco degli autoveicoli delle amministrazioni pubbliche previsti dall'art. 2, commi 117 e successivi, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 che ha dettato disposizioni dirette a razionalizzare l'utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche ed a ridurre il parco macchine esistente.

Difatti, dall'analisi delle schede patrimoniali, pur prive dei riferimenti al numero dei mezzi ai quali si riferiscono i valori iscritti, non si evidenziano consistenti dismissioni di automezzi ed anzi la consistenza complessiva risultata incrementata.

Difatti, la consistenza dei beni iscritti in pubblici registri è stata di 3.176 mld (2.856 mld nel 1997).

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 consentono la rilevazione del numero dei mezzi ai quali tali valori si riferiscono. Nell'allegato prospetto 2 vengono riportati dati riferiti alla consistenza delle autovetture di diverse amministrazioni con i relativi costi di funzionamento.

#### **9. Passività patrimoniali.**

9.1 Il conto in questione risulta incrementato di 83.364,2 mld, passando da 1.853.543 a 1.936.907,8 mld, con un aumento percentuale del 4,49%.

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 1.899.119 mld, con un incremento di 84.378 mld rispetto al precedente esercizio (1.814.741 mld).

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, del bilancio e della programmazione economica nella situazione di cassa al 31 dicembre 1998 dal raffronto degli elementi esposti nei due documenti, riportati nell'allegato prospetto 3, 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 1.808.622 mld, con un incremento nel corso del 1998 di 82.186 mld (+4,7%).

Nell'ambito di tale voce la consistenza maggiore è data dai buoni poliennali del tesoro, passati nel 1998 da 843.492 a 985.006 mld, seguiti dai certificati di credito del tesoro, diminuiti da 882.806 a 823.615 mld.

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), diminuiti nel 1998 da 567.874 a 522.034 mld. Si segnalano, inoltre, per la loro consistenza i certificati del tesoro "zero coupon" (157.883 mld) e i prestiti internazionali emessi dalla direzione generale del tesoro, diminuiti nel corso del 1998 da 107.028 a 92.743 mld.

I debiti vari sono lievemente incrementati passando da 88.305 a 90.497 mld.

Infine, la consistenza della moneta in circolazione (monete metalliche e biglietti di Stato) è passata, nel corso del 1998 da 2.254 a 2.612 mld (+358 mld).

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.

9.2 Con la perenzione amministrativa, già abolita nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali con il d. lgs. n. 77 del 1995, vengono conservate nelle scritture del conto del patrimonio somme non ancora erogate; le difficoltà connesse alla gestione ed alla conservazione nelle scritture contabili delle predette somme fino al momento della cancellazione per prescrizione o per reiscrizione in bilancio indurrebbero a riflessioni dirette ad un ripensamento circa il mantenimento di tale istituto nell'ambito dello Stato.

L'art. 12 della legge 15 maggio 1999 n. 144 ha esteso la perenzione amministrativa ai residui in scadenza al 31 dicembre 1998; peraltro, le attuali scritturazioni nel conto del patrimonio delle poste relative alle somme perenti non consentono una chiara evidenziazione dei raccordi con quelle del conto del bilancio.

Per il 1998 i residui passivi eliminati dai consuntivi finanziari, perché perenti agli effetti amministrativi, risultano diminuiti di 1.373 mld, passando da 36.548 a 35.174 mld; le diminuzioni sono principalmente dovute a cancellazioni per rettificazioni o prescrizioni.

Per un approfondimento dei problemi connessi alla gestione dei residui si rinvia al referto specifico reso dalla Corte sui residui del bilancio statale; in particolare in tale referto è stato osservato che la perenzione ha natura di operazione meramente contabile che non elimina le sottostanti obbligazioni, essendo i creditori abilitati a richiedere la reiscrizione delle somme perenti sulla competenza di esercizi successivi.

Più in dettaglio i residui passivi perenti di parte corrente sono passati nel corso dell'esercizio da 19.785 a 19.796 mld.

Gli incrementi più cospicui hanno riguardato il Ministero delle finanze (da 4.634 a 5.514 mld), principalmente riferiti ad acquisti di beni e servizi.

I residui perenti di parte capitale sono diminuiti da 16.762 a 15.378 mld.

Gli incrementi più cospicui hanno riguardato il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (da 241 a 470 mld), essenzialmente riferiti a trasferimenti.

## 10. I risultati delle aziende e delle amministrazioni autonome.

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

Per i predetti organismi le risultanze patrimoniali complessive delle due aziende presentano un peggioramento di 1.193 mld rispetto alla situazione di eccedenza delle attività, al termine dell'esercizio, a 3.726 mld.

Vengono qui di seguito esposti i risultati della gestione patrimoniale dell'esercizio 1998 nelle singole aziende autonome.

#### *10.1 Amministrazione dei monopoli di Stato.*

Sono state negative le risultanze della gestione patrimoniale, anche per il quadro di incertezza dell'assetto dell'Amministrazione in conseguenza dei provvedimenti legislativi che ne hanno disposto la trasformazione in Società per azioni.

Il conto patrimoniale dell'azienda evidenzia, difatti, un peggioramento patrimoniale di 1.190,8 mld, al quale deve aggiungersi una diminuzione del fondo di riserva per 29,2 mld, per un peggioramento complessivo di 1.220,1 mld (+152,6 mld nel 1997, +275,7 mld nel 1996 e -41,2 mld nel 1995), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 3.719,3 mld (4.910,2 mld nel 1997).

Il peggioramento patrimoniale si radica in una diminuzione delle attività (-1.249,7 mld) superiore al decremento registrato nelle poste passive (58,8 mld). Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (8.708,6 mld di attività e 4.989,6 mld di passività) risulta che il complesso delle voci attive costituisce il 74,5% di quelle passive (75% nel 1997).

Nel 1998, in disparte le poste finanziarie attive e passive che si equivalgono, le attività patrimoniali sono ammontate complessivamente a 4.133,4 mld (5.383,2 mld nel 1997), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 414 mld (473 mld nel 1997).

#### *10.2 Istituto agronomico per l'oltremare.*

I dati che risultano dal conto patrimoniale dell'istituto pongono in evidenza un peggioramento patrimoniale di 2,2 mld, tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 6,6 mld (8,9 mld nel 1997).

Il peggioramento patrimoniale si incentra su una diminuzione delle attività e ad un minor decremento delle passività. Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (11,1 mld di attività e 4,5 mld di passività) risulta che il complesso delle voci passive rispetto a quelle attive è immutato rispetto al precedente esercizio (46%).

Mentre le attività e passività finanziarie complessivamente si equivalgono (4,5 mld), le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente ad 11,1 mld (16,6 mld nel 1997), mentre sono azzerate le passività patrimoniali.

## Prospetto 1/A

Concordanza tra i residui attivi risultanti  
dal C/ del bilancio 1998  
e quelli risultanti dal C/ del patrimonio 1998

(in milioni)

|                  |                  |             | C/del Bilancio       |                            |                      |                      |                            |                      |                      |                            |                      |                            |                              |
|------------------|------------------|-------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------|
| seconda<br>serie | C/del patrimonio |             | Titolo 1             |                            |                      | Titolo 2             |                            |                      | Titolo 3             |                            |                      | totali<br>aumenti<br>(b+c) | totali<br>diminuzioni<br>(a) |
|                  | aumenti          | diminuzioni | somme<br>versate (a) | riscosse da<br>versare (b) | da<br>riscuotere (c) | somme<br>versate (a) | riscosse da<br>versare (b) | da<br>riscuotere (c) | somme<br>versate (a) | riscosse da<br>versare (b) | da<br>riscuotere (c) |                            |                              |
| 1998             |                  |             | 22.892.220           |                            |                      | 3.238.432            |                            |                      | 154.179              |                            |                      |                            | 26.284.831                   |
| A0 1001*         | 30.734.583       | 18.142.563  |                      | 30.546.037                 |                      |                      | 187.861                    |                      |                      | 685                        |                      | 30.734.583                 |                              |
| A0 2001**        | 36.406.672       | 8.142.268   |                      |                            | 32.348.016           |                      |                            | 4.056.090            |                      |                            | 2.566                | 36.406.672                 |                              |
| Totali           | 67.141.255       | 26.284.831  | 22.892.220           |                            |                      | 3.238.432            |                            |                      | 154.179              |                            |                      |                            | 26.284.831                   |
|                  |                  |             |                      | 30.546.037                 | 32.348.016           |                      | 187.861                    | 4.056.090            |                      | 685                        | 2.566                | 67.141.255                 |                              |

\* Residui attivi presso gli agenti della riscossione

\*\* Residui attivi per somme da riscuotere

Prospetto 1/B

**Concordanza tra i residui passivi risultanti dal C/ del bilancio 1998  
e quelli risultanti dal C/ del patrimonio 1998**

(in milioni)

| C/del Bilancio   |                    |                    |                        |                     |                        |                     |                        |                     |                          |
|------------------|--------------------|--------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|--------------------------|
| C/del Patrimonio |                    |                    | Titolo 1               |                     | Titolo 2               |                     | Titolo 3               |                     | totali<br>aumenti<br>(a) |
| residui          | aumenti            | diminuzioni        | somme<br>da pagare (a) | somme<br>pagate (b) | somme<br>da pagare (a) | somme<br>pagate (b) | somme<br>da pagare (a) | somme<br>pagate (b) |                          |
| 1998             |                    |                    |                        | 80.421.078          |                        | 23.439.429          |                        | 101.782             | 103.962.289              |
| NO 1001*         | 157.482.669        | 106.484.843        | 113.085.410            |                     | 40.614.809             |                     | 3.782.450              |                     | 157.482.669              |
| <b>Totali</b>    | <b>157.482.669</b> | <b>106.484.843</b> | <b>113.085.410</b>     | <b>80.421.078</b>   | <b>40.614.809</b>      | <b>23.439.429</b>   | <b>3.782.450</b>       | <b>101.782</b>      | <b>103.962.289</b>       |

\* Residui passivi per somme pagate

## Prospetto 2

## SITUAZIONE PARCO MACCHINE AL 31/12/1998

| AMMINISTRAZIONI                    | CONSISTENZA AL<br>31/12/1998 | COSTI DI<br>FUNZIONAMENTO (*) |
|------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Presidenza                         | 211                          | (**) 1.715.561.551            |
| Finanze                            |                              | 1.571.839.653                 |
| Guardia di Finanza                 |                              | 32.705.577.150                |
| Grazia e giustizia                 | (***) 3.034                  | 22.185.389.345                |
| Dipartimento ammine penitenziaria  |                              | (****) 25.291.313.540         |
| Affari esteri                      | 49                           | 172.568.310                   |
| Lavori pubblici                    |                              | 602.843.155                   |
| Trasporti e navigazione            |                              | 2.488.431.166                 |
| Comunicazioni                      |                              | (*****) 6.595.273.172         |
| Industria, commercio e artigianato |                              | 140.496.570                   |
| Lavoro e previdenza sociale        |                              | 435.875.020                   |
| Sanità                             |                              | 2.160.646.080                 |
| I.S.P.E.S.L.                       | 17                           | 86.819.741                    |
| I.S.S.                             | 16                           | 70.026.000                    |
| Università e ricerca scientifica   | 11                           | 168.300.000                   |
| <b>TOTALE</b>                      | <b>3.338</b>                 | <b>96.390.960.453</b>         |

\* Sono escluse le spese riguardanti il personale

\*\* Con esclusione del Dipartimento del Turismo e dello Spettacolo perchè non ha fornito i relativi dati

\*\*\* Di cui n° 1237 auto blindate

\*\*\*\* Trattasi di assegnazioni agli istituti e servizi periferici

\*\*\*\*\* Trattasi di somme da rimborsare alle Poste italiane S.p.A. per l'utilizzo di vetture in dotazione alle stesse

## Prospetto 3

RAFFRONTO TRA LA SITUAZIONE DEL DEBITO FINANZIARIO NEL SETTORE STATALE  
E DEL DEBITO ESPOSTO NEL CONTO DEL PATRIMONIO  
ESERCIZIO 1998

(in miliardi)

| CONSISTENZA DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE<br>esposto nella RELAZIONE sulla stima del fabbisogno di cassa del settore<br>pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998 |             | SITUAZIONE DEL DEBITO ESPOSTO<br>NEL CONTO PATRIMONIALE DELLO STATO<br>(Conto generale del patrimonio n. 4 - Passività finanziarie) |                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| RACCOLTA POSTALE                                                                                                                                                                            | 181.249     | 160.522 Cassa DD.PP. "Gest. risp.<br>postale c/c frutt."                                                                            |                                   |
| BOT                                                                                                                                                                                         | 266.768     | 14.883 Cassa DD. PP. "Gest.<br>prin."                                                                                               |                                   |
| Rapporti B. I. - UIC                                                                                                                                                                        | -40.061     | 6.536 Cassa DD.PP. "Gest. c/c<br>post. c/c frutt."                                                                                  |                                   |
| TOTALE DEBITO PUBBLICO<br>A BREVE TERMINE                                                                                                                                                   | 407.956     | 2.887 Cassa DD. PP.<br>RACCOLTA POSTALE<br>BOT                                                                                      |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | -42.063 Disponibilità del Tesoro presso B.I.<br>(Conto gen. pat. n. 1 - Attività finanziarie)                                       |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | 409.315 DEBITI DI TESORERIA (parte del deb. flott. e c/c)                                                                           |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | (Conto generale del patrimonio n. 5 - Passività patrimoniali)                                                                       |                                   |
| BTP                                                                                                                                                                                         | 985.009     | 992.807                                                                                                                             | BTP*****                          |
| CCT(ann)                                                                                                                                                                                    | 0           | 0 CCT(ann)                                                                                                                          |                                   |
| CCT(sem)                                                                                                                                                                                    | 522.035     | 522.035 CCT(sem)                                                                                                                    |                                   |
| CCT(cred.<br>imposta)                                                                                                                                                                       | 15.887      | 15.755 CCT(cred. imposta)                                                                                                           |                                   |
| CTE*                                                                                                                                                                                        | 25.221      | 25.175 CTE                                                                                                                          |                                   |
| CTZ**                                                                                                                                                                                       | 171.973     | 157.883 CTZ                                                                                                                         |                                   |
| CTO                                                                                                                                                                                         | 0           | 0 CTO                                                                                                                               |                                   |
| Totale CCT                                                                                                                                                                                  | 735.116     | 720.848                                                                                                                             | TOTALE CCT                        |
| Debiti ex lege 662/96                                                                                                                                                                       | 27.997      | 27.997                                                                                                                              | Debiti ex lege 662/96             |
|                                                                                                                                                                                             |             |                                                                                                                                     | 0 Prest. naz. rend. 5%            |
|                                                                                                                                                                                             |             |                                                                                                                                     | 0 Prest. redim.                   |
| Altri debiti consol. e redimibili                                                                                                                                                           | 0           | 0                                                                                                                                   | Altri debiti consol. e redimibili |
| TOTALE TITOLI A MEDIO-LUNGO                                                                                                                                                                 | 1.720.125   | 1.713.655                                                                                                                           | TOTALE TITOLI A MEDIO-LUNGO       |
| DEBITI ESTERI                                                                                                                                                                               | 113.300 *** | 94.967 Prest. intern.<br>2.422 Prest. esteri                                                                                        | 97.389 TOTALE DEBITI ESTERI       |
| ALTRI DEBITI                                                                                                                                                                                | 14.414 **** | 5.105 CREDIOP                                                                                                                       |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | 8.782 Cassa DD. e PP.                                                                                                               |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | 2.613 Circ. di Stato                                                                                                                |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | 46.191 Finanz. vari                                                                                                                 |                                   |
| TOTALE DEBITO PUBBLICO<br>A LUNGO TERMINE                                                                                                                                                   | 127.714     | 62.691 TOTALE ALTRI DEBITI                                                                                                          |                                   |
| TOTALE DEBITO PUBBLICO                                                                                                                                                                      | 2.283.792   | 160.080 TOTALE DEBITO PATRIMONIALE                                                                                                  |                                   |
|                                                                                                                                                                                             |             | 2.311.047 TOTALE DEBITO PUBBLICO                                                                                                    |                                   |

\* L'ammontare in valore al tasso di cambio del 31/12/98 corrisponde a lire 25.160 miliardi

\*\* 157.890 miliardi, considerando l'ammontare da rimborsare

\*\*\* Comprende prestiti in valuta dello Stato, ANAS, BEI, ex agenzie del Mezzogiorno e prestiti in valuta emessi dalla Cassa D. P. a favore dell'EFIM.

\*\*\*\* Muni CREDIOP, obbligazioni ANAS, depositi cauzionali presso la Cassa D.P., circ. di Stato, obbligazioni emesse dalla Cassa D. P. per il ripianamento dei debiti pregressi dell'EFIM e dell'IRI, ripiano disavanzi USL, Giubileo, imprese che operano nel campo della difesa, aree acquisite.

\*\*\*\*\* Sono compresi i BTP emessi in euro, legge n. 526 del 1982.

## Capitolo II

**Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche:  
privatizzazioni e concorrenza nei mercati**

- Sommario: 1. **Profili generali.**  
2. **I proventi delle dismissioni.**  
3. **La utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico.**  
4. **Azionariato diffuso e poteri speciali.**  
5. **Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza.**  
6. **La gestione delle operazioni di privatizzazione delle società controllate direttamente dallo Stato: 6.1 La vendita della quota del Tesoro nella SEAT; 6.2 La vendita della quota detenuta dal Tesoro in TELECOM ITALIA.**  
7. **Le operazioni di vendita del Gruppo IRI.**  
8. **Le operazioni di vendita del Gruppo ENI.**

**1. Profili generali.**

1.1 I proventi delle privatizzazioni hanno confermato con l'anno 1998 il rilievo già decisamente assunto nell'ambito della finanza pubblica negli ultimi esercizi.

E infatti, come risulta dai dati esposti nel prosieguo della presente disamina, detti proventi hanno concorso alla riduzione del rapporto del debito rispetto al PIL, agevolando la convergenza dei parametri di finanza pubblica verso i criteri del trattato di Maastricht.

Le dismissioni delle partecipazioni azionarie pubbliche, inoltre, hanno contribuito ad avviare lo sviluppo qualitativo e quantitativo dei mercati finanziari, potenziandone la liquidità e lo spessore, accrescendo la propensione all'investimento azionario dei risparmiatori e consentendo al sistema produttivo di utilizzare fonti di finanziamento alternative a quelle bancarie.

E' indubbio, ancora, che un altro importante profilo dell'attività di dismissione delle partecipazioni direttamente o indirettamente detenute dallo Stato - e questo pare uno degli aspetti più delicati - riguarda il complesso degli obiettivi mirati a favorire la transizione dell'attuale sistema economico verso un modello maggiormente concorrenziale, mirato anche a migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini.

In tale ottica, le linee fondamentali di una ridefinizione del ruolo dello Stato nell'attività di indirizzo e nel controllo del rispetto delle regole di mercato sono state tracciate anche attraverso la costituzione di Autorità di regolamentazione per i servizi di pubblica utilità<sup>1</sup>. La

<sup>1</sup> Si tratta dell'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e del definitivo avvio dell'Autorità di regolazione nel settore dell'energia. La legge 30 luglio 1994, n. 474, che ha convertito con modificazioni il d.l. 31 maggio 1994, n. 332, recante «norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato

creazione di un sistema di regolazione affidato ad apposite autorità indipendenti cui è assegnato il compito di controllare costi, prezzi e qualità dei servizi. collocandosi sul piano generale della disciplina delle attività economiche, è andata così a realizzare nel tempo una condizione fondamentale per la privatizzazione delle imprese di pubblica utilità: l'avvio a regime di dette autorità è infatti inteso non solo a consentire una corretta dismissione delle partecipazioni azionarie pubbliche, ma anche a promuovere la liberalizzazione della disciplina sostanziale delle attività o dei servizi di interesse economico generale, evitando il pericolo che, specie nel caso di imprese operanti in condizioni di monopolio naturale, la dismissione stessa possa trasformarsi in un passaggio da monopoli pubblici ad assetti privatistici scarsamente concorrenziali.

In tal modo, all'amministrazione pubblica, nell'ambito del nuovo contesto economico aperto al mercato, non dovrebbero in prospettiva competere compiti incisivi di operatore diretto assieme ai privati, bensì compiti di regolazione, indirizzo e controllo del rispetto delle regole della concorrenza; e ciò in particolar modo nei settori strategici, al fine di evitare anomalie, distorsioni o l'insorgere di situazioni di sostanziale monopolio e di abuso di posizioni dominanti.

*1.2 Nell'ambito delle attività preordinate ai processi di privatizzazione, appare indispensabile, tuttavia, una distinzione maggiormente trasparente dei ruoli da svolgere al livello delle strutture sia politiche, sia di alta amministrazione, sia di gestione.*

Ciò al fine non solo di facilitare la rilevazione delle politiche pubbliche in materia ed il relativo monitoraggio<sup>2</sup>, ma anche di conseguire una più chiara rappresentazione delle diverse

---

e degli enti pubblici in società per azioni» - c.d. legge sulle privatizzazioni - ha infatti fissato i percorsi necessari per una razionalizzazione della disciplina in materia. Tra questi, particolare rilievo ha presentato l'esigenza di istituire autorità di controllo prima di passare nelle mani dei privati i servizi di pubblica utilità. L'articolo 1-bis, introdotto da detta legge, ha subordinato infatti espressamente le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi «alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico.

<sup>2</sup> Con la relazione sul rendiconto generale dell'esercizio 1997, la Corte, muovendo dall'analisi dei dati relativi ai trasferimenti dal bilancio statale a favore di un campione di imprese che, trasformate in società per azioni, sono attualmente gestite dal Tesoro in attesa dell'alienazione a privati delle quote di controllo - come l'IRI, le Ferrovie e le Poste - ha svolto, con l'ausilio delle risultanze del controllo eseguito dalla Sezione del controllo sugli enti, un tentativo di costruzione di un quadro delle più rilevanti problematiche che investono la gestione di dette aziende e la loro capacità di dare attuazione alle politiche pubbliche settoriali. Dal punto di vista metodologico, una più compiuta valutazione circa lo svolgimento delle politiche pubbliche di settore, sarà possibile con la compiuta attuazione dell'art. 13 del d. lgs. n. 279 del 1997, le risultanze della gestione secondo la stessa struttura del bilancio di previsione indicata dalla legge n. 94 del 1997. In tal modo, sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base, potrà effettuarsi una più attendibile valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa, "in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza e agli scopi delle principali leggi di spesa". In atto, peraltro, come si è rilevato nella precedente relazione, debbono riscontrarsi limiti alla possibilità di individuare in modo adeguato sia le politiche pubbliche di settore riguardanti le singole imprese in mano pubblica, sia le varie forme di attività rivolte alla attuazione di dette politiche. Il più delle volte, infatti, le possibili forme di azione, non trovando formale espressione in atti, debbono essere ricavate implicitamente anche attraverso l'ausilio di indicatori di bilancio o extra-contabili. In presenza, poi, degli interessi di maggior rilievo, il processo di produzione delle stesse politiche pubbliche può assumere aspetti di particolare complessità e durata nel tempo. E' sufficiente considerare al riguardo che non è stato ancora completato il complesso delle azioni necessarie a rendere operanti le uniche due direttive governative sulla gestione di imprese pubbliche emanate formalmente a far tempo dalla soppressione del sistema delle partecipazioni statali: la prima, concernente in data 30 gennaio 1997 le ferrovie dello Stato; la seconda, riguardante le poste; entrambe, emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, recano apposite linee guida per il risanamento delle Aziende.

In un vasto campo in continuo mutamento, come quello delle partecipazioni in mano pubblica, per definire un quadro sufficientemente chiaro delle politiche sul quale monitorare i risultati, occorre dunque un'opera di rilevazione, che partendo dalle leggi di settore, dalla decisione di bilancio, dalle direttive governative e ministeriali, dagli eventuali atti concessori, dai provvedimenti del CIPE, dai contratti di programma, dai piani di impresa approvati, giunga all'analisi della concreta azione amministrativa posta in essere nella fase della gestione.