

CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO

PAGINA BIANCA

CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Notazioni di carattere generale.**
- 3. La valorizzazione del Patrimonio dello Stato.**
- 4. La Patrimonio SpA.**
- 5. L'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997.**
- 6. Gli incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di Tesoreria.**
- 7. Le privatizzazioni.**
- 8. La tutela dei beni di interesse culturale ed ambientale.**
- 9. Le risultanze dell'esercizio 2003.**
- 10. I beni delle ex Aziende (Ferrovie dello Stato e ANAS).**
- 11. I risultati delle Aziende e delle amministrazioni autonome.**

1. Considerazioni di sintesi.

Recenti interventi legislativi (istituzione della Patrimonio SpA e trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni) incidono in modo rilevante sulla significatività del conto generale del Patrimonio dello Stato, in ordine al quale la Corte è chiamata a pronunciarsi in sede di deliberazione sul rendiconto generale dello Stato.

Vi è al momento una complessa fase di transizione che rende disagevole una compiuta conoscenza dei risultati della gestione patrimoniale da parte del Parlamento.

Le operazioni di trasferimento di beni dello Stato affidate alla Patrimonio SpA sono risultate inferiori alle attese, anche in relazione alla parzialità dei dati relativi ai beni immobili censiti dall'Agenzia del demanio, operazione questa di cui è prevista la conclusione non prima dell'anno 2005.

Va ribadita l'esigenza di conoscere l'effettiva portata del trasferimento di beni e diritti del patrimonio dello Stato alla Patrimonio SpA per consentire una valutazione delle conseguenze economico-finanziarie dell'operazione di cessione, oltre che per una ponderazione della portata

istituzionale dell'innovazione in termini di impatto sulla struttura del Conto generale del Patrimonio.

Quanto alla trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni emergono complesse problematiche in ordine alla scritturazione nel Conto generale del Patrimonio dello Stato di debiti in precedenza assunti da alcuni Ministeri con la Cassa.

Il tema delle privatizzazioni ha formato oggetto di attenta riflessione nella logica di costruire un quadro unitario sui modi ritenuti utili per il graduale disimpegno dello Stato dall'economia. In proposito occorre osservare, infatti, che vi è un articolato sistema di società con partecipazione (di norma totalitaria o maggioritaria), del Ministero dell'economia al loro capitale, società che spesso costituiscono meri soggetti strumentali dell'amministrazione statale in numerosi settori economici, quali l'energia, le infrastrutture, l'impiantistica, le costruzioni, l'attività manifatturiera e la cantieristica navale.

Per le dismissioni immobiliari va osservato che l'accostamento dei prezzi di realizzo a quelli di mercato costituisce la condizione necessaria per un concreto avvio del processo, al quale deve associarsi la riorganizzazione del mercato immobiliare, idonea a consentire procedure snelle e trasparenti nell'aggiudicazione dei beni venduti dallo Stato.

La necessità di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i necessari caratteri della economicità e della efficienza si rileva che il processo di revisione delle forme di utilizzazione del patrimonio pubblico, avviato negli scorsi esercizi sulla spinta delle iniziative legislative per l'alienazione dei beni ritenuti inservibili, impone una esatta e completa individuazione, anche a livello regionale, della effettiva consistenza dei beni dello Stato e del quadro aggiornato ed ordinato delle modalità di utilizzazione e dei relativi proventi.

In relazione ai beni di valore culturale, biblioteche ed archivi di proprietà statale, la Corte ritiene necessario il rispetto del regime giuridico dei beni demaniali e di quelli del patrimonio indisponibile nel trasferimento alla Patrimonio SpA. In particolare, tale esigenza si pone per i beni di interesse culturale ed ambientale, nonché per la salvaguardia dei valori di tutela dell'interesse pubblico nella gestione dei beni dello Stato, che rimangono comunque in mano pubblica, pur se affidati in gestione a soggetti di natura privata.

Il delicato momento di transizione e di incertezza, anche in ragione della scarsa cognizione della consistenza del patrimonio immobiliare richiede un particolare impegno delle amministrazioni competenti, e in special modo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Agenzia del demanio.

Conclusivamente, la Corte ribadisce l'esigenza che il rendiconto generale dello Stato, nelle due componenti del Conto del bilancio e del Conto del Patrimonio, ponga in chiara evidenza gli effetti complessivi della gestione statale.

2. Notazioni di carattere generale.

Il conto generale del Patrimonio è stato presentato alla Corte l'11 giugno 2004, e cioè oltre i termini previsti dall'art. 23, comma 2, della legge n. 468 del 1978, per il protrarsi delle procedure di chiusura dell'esercizio legate alle operazioni di Tesoreria.

Nel 2003 è stata data applicazione alla nuova classificazione dei beni immobili, e relativi criteri di valutazione, in base alle regole dettate dal regolamento dell'Unione Europea n. 2223 del 25 giugno 1996 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, con cui si intende stabilire un più stretto raccordo tra conto del bilancio e risultanze della gestione patrimoniale.

Il conto del Patrimonio è ora costruito in modo da facilitare l'analisi economica della gestione dei beni dello Stato, anche con l'utilizzo di indicatori di redditività, in vista della verifica della rispondenza dei risultati agli obiettivi normativamente stabiliti in documenti programmatici di carattere generale.

La tendenza all'utilizzazione di strumenti privatistici per l'attività di gestione di beni statali, rafforza l'esigenza di una valutazione complessiva delle iniziative legislative ed amministrative, allo scopo di misurare l'impatto delle operazioni di "privatizzazione" e i loro effetti sulla gestione del conto del patrimonio e del conto del bilancio; è richiesta anche una particolare attenzione sugli effetti non esclusivamente finanziari derivanti dall'applicazione delle disposizioni contenute nel DL n. 269 del 2003, convertito con modificazioni nella legge 326 del 24 novembre 2003, che ha previsto una serie di interventi di "privatizzazione" nella gestione statale.

La relativa analisi dovrebbe comprendere le attività svolte da società a capitale pubblico (come "managing companies") per l'operazione di gestione di beni pubblici, che possono comportare l'assunzione dei rischi connessi alle eventuali differenze tra il prezzo di acquisto e quello spuntabile sul mercato immobiliare al momento della vendita.

L'esigenza di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i caratteri della economicità e della efficienza, richiede un quadro esaustivo ed aggiornato dei beni dello Stato e delle modalità di utilizzazione.

In tale ottica è essenziale la prevista presentazione¹ di uno specifico conto allegato, che, unitamente al conto consuntivo (economico e patrimoniale) della “Patrimonio SpA” viene sottoposto all’esame ed alle verifiche della Corte, per la successiva approvazione parlamentare.

Sono stati trasmessi alla Corte lo stato patrimoniale ed il conto economico della società, privo, peraltro, di significatività per le ridotte risultanze gestionali dell’esercizio, tenuto conto della limitata attività svolta dalla predetta società nell’esercizio 2003.

Le analisi svolte dalla Corte in sede di esame del rendiconto generale dello Stato sono rivolte alla verifica quantitativa e qualitativa dei dati esposti nel conto patrimoniale dello Stato secondo la nuova classificazione², 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 applicazione³. Nell’allegata tabella B viene riportato lo stato di regolarità per il 2003 delle poste patrimoniali. Per il 2003 su 594 poste ed allegati patrimoniali ne vengono dichiarati regolari 454 ed irregolari 140, dato questo che è sintomatico di perduranti irregolarità per una vasta area di dati iscritti nel Conto generale del Patrimonio.

La maggior parte delle poste e allegati patrimoniali non riconosciute regolari riguarda la gestione dei materiali prodotti e non prodotti, nonché i residui passivi perenti.

Secondo una scala di consistenza le poste e allegati patrimoniali non riconosciute regolari nel 2003 sono state quelle relative alle armi ed agli armamenti in gestione del Ministero della difesa (42,8 miliardi), ai mutui attivi verso enti locali (29,7 miliardi) in gestione del Ministero dell’economia e delle finanze, i fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (16,2 miliardi), i beni librari in gestione del Ministero per le attività produttive (11,1 miliardi), i residui passivi perenti di parte corrente in gestione del Ministero dell’interno (9,1 miliardi), i mutui contratti con la

¹ Si ricorda che con la legge 15 giugno 2002 n.112, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 15 aprile 2002 n.63, sono state introdotte disposizioni per la valorizzazione del Patrimonio, e, in particolare, è stata prevista l’istituzione di una società per azioni, denominata “Patrimonio dello Stato SpA”, le cui azioni sono attribuite al Ministero dell’economia e delle finanze, con il compito di valorizzare, gestire ed alienare il predetto Patrimonio secondo gli indirizzi strategici fissati dallo stesso Ministero.

² Le verifiche di regolarità della Corte attengono alla regolare iscrizione dei dati riferiti alle poste patrimoniali con i relativi allegati, considerate unità elementari per l’esame del conto generale del patrimonio.

³ Il riscontro è stato svolto in modo puntuale, grazie alla più attiva collaborazione da parte della R.G.S. soprattutto connessa alle implementazioni informatiche che hanno consentito di acquisire maggiori dati ed elementi sulle dinamiche patrimoniali. Sono state analizzate le poste ed allegati patrimoniali riscontrando la movimentazione dell’esercizio 2003 e i suoi effetti sui saldi finali. Il monitoraggio è stato effettuato acquisendo gli elementi relativi alle operazioni in concomitanza della loro effettuazione e sulla base anche di ulteriori specifiche richieste che hanno consentito un riscontro di regolarità delle stesse poste.

Nel caso dell’Agenzia del Demanio, del Ministero dei beni e attività culturali e del Ministero della difesa non è stato possibile accertare il valore definitivo delle poste, in quanto nelle predette Amministrazioni sono in corso i censimenti in termini numerici e di valore dei beni.

Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento della spesa sanitaria e per l'ammodernamento tecnologico, la lotta all'AIDS e l'edilizia sanitaria e scolastica regionale (5,9 miliardi).

Una ridotta significatività alle risultanze del conto, che si riflettono sul patrimonio netto dello Stato, è data dalle "rettificazioni" apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio⁴.

Le cause giustificative di tali "rettificazioni", che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali⁵ e che riguardano principalmente le attività finanziarie e quelle non finanziarie prodotte, andrebbero esposte con maggiore chiarezza nel conto a supporto del riscontro della Corte propedeutico al successivo esame parlamentare.

Il riepilogo generale degli inventari è stato presentato alla Corte l'11 giugno 2004 ed è stato quindi, possibile per questo esercizio raffrontarne i dati con le risultanze del conto generale del patrimonio. Dal confronto, reso difficoltoso dalla classificazione economica del conto del patrimonio e dall'inclusione per la prima volta dei beni demaniali, emergono significative differenze di valore dei beni immobili. Il valore economico - indicato nel riepilogo generale, con dati aggiornati alla data del 27 febbraio 2004 -, dei beni patrimoniali dello Stato è di 27,1 miliardi per un totale di 27.456 beni, dei quali 414 ubicati all'estero. Secondo tale documento i beni disponibili per la vendita, al 31 dicembre 2003, sono 11.457 per un valore complessivo di 2,8 miliardi, dei quali 1,4 miliardi per fabbricati e 1,4 miliardi per terreni; tali valori sono inadeguati rispetto ai proventi attesi dalle vendite ed indicate nei documenti di programmazione economico finanziaria.

E' necessario che il rendiconto generale dello Stato, nelle due componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, ponga in chiara evidenza e dimostri analiticamente gli effetti complessivi della gestione del processo di privatizzazione.

3. La valorizzazione del Patrimonio dello Stato.

Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico era stato determinato - oltre che dall'esigenza di reperire entrate straordinarie per contribuire alla riduzione dello stock del debito pubblico, dalla scarsa redditività degli immobili, dagli eccessivi costi di

⁴ Per tali operazioni la Corte, ai fini del giudizio di regolarità sull'intero rendiconto generale dello Stato, acquisisce dagli Uffici centrali di bilancio la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione la Corte nel dichiarare la regolarità del conto del patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate, con relativa motivazione dell'esclusione.

⁵ Nel 2003 per sole rettificazioni sono state apportate al Conto del Patrimonio aumenti per oltre 240,3 miliardi e diminuzioni per oltre 205,2 miliardi di lire.

manutenzione e dalla carenza di risorse a disposizione per evitarne il progressivo stato di degrado.

Gli interventi normativi hanno riguardato diversi aspetti connessi alla gestione immobiliare, quali il sostegno alla formazione di un mercato immobiliare efficiente, la formazione ed il coinvolgimento di operatori specializzati nella valorizzazione del patrimonio immobiliare, lo sfruttamento economico del patrimonio storico e culturale dello Stato insieme alla sua conservazione e salvaguardia.

Nel corso del 2003 sono intervenute alcune significative disposizioni legislative, quali l'art. 5 del DL n. 143, convertito nella legge n. 212, che ha previsto la regolarizzazione su domanda degli sconfinamenti e l'acquisto di aree demaniali sulle quali sono state indebitamente costruite opere senza regolare concessione edilizia; si è trattato di una sanatoria di opere abusivamente costruite su terreni demaniali, con esclusione delle zone a vincolo ambientale e del demanio marittimo. Dall'applicazione della predetta disposizione è previsto un introito di 200 milioni di euro.

Sempre nella materia degli illeciti edilizi e delle occupazioni abusive di aree demaniali è intervenuta la legge 24 novembre 2003 n. 326 che ha regolato il riconoscimento al mantenimento dell'opera abusiva, prevedendo la conclusione al 31 dicembre 2006 della procedura di vendita da parte dell'Agenzia del Demanio delle aree appartenenti al patrimonio disponibile.

Si conferma così una recente tendenza legislativa ispirata alla mera logica macroeconomica delle manovre di bilancio e diretta ad un affannoso recupero di risorse dai beni pubblici.

La saltuarietà degli interventi di manutenzione, connessa alla scarsa consistenza delle disponibilità finanziarie ed ai ritardi negli accrediti ai competenti uffici periferici statali (provveditorati regionali alle opere pubbliche), ha contribuito ad un progressivo degrado strutturale degli immobili con negativi riflessi sulla loro redditività ed appetibilità sul mercato immobiliare.

4. La Patrimonio SpA.

Con legge n. 112 del 15 giugno 2002, di conversione del DL 15 aprile 2002, n. 63, sono state previste modifiche per la gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, affidando alla società per azioni, a capitale pubblico, denominata "Patrimonio SpA", il compito di effettuare operazioni di cartolarizzazione dei proventi del trasferimento di diritti pieni o parziari sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile

dello Stato, su quelli del demanio dello Stato e su quelli compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato.

A tale società - la cui gestione va collocata, in base ai criteri Sec95, all'interno del conto delle pubbliche amministrazioni e della contabilità economica nazionale, per garantire un consolidamento del bilancio della società con il settore statale - è stato affidato il compito di migliorare la gestione del patrimonio pubblico e di svolgere operazioni di cartolarizzazione al fine di conseguire un miglioramento nell'indebitamento netto dei conti pubblici, nei limiti consentiti dalle regole europee del Sec95.

Come si è detto, a seguito della legge citata n. 112 del 2002, al Conto generale del Patrimonio è allegato il conto consuntivo della predetta società, nel quale vanno riportati i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese sostenute per la valorizzazione, le entrate da dismissioni, che vanno a comporre il Conto consolidato del bilancio statale ed è sottoposto al controllo della Corte nell'ambito delle procedure di esame della regolarità del rendiconto generale dello Stato.

La società è operativa dal 3 febbraio 2003 secondo le linee direttive stabilite dal CIPE con deliberazione del 19 dicembre 2002 e gli obiettivi posti dal DPEF 2003- 2006, che in particolare ribadisce l'obbligo per la società di osservare le vigenti forme di tutela del demanio e del patrimonio indisponibile, con rispetto del ruolo di ogni amministrazione competente per la tutela specifica dei beni. E' previsto che il trasferimento dei beni alla società avvenga senza modificazione del regime giuridico dei beni demaniali trasferiti e senza incidere sui vincoli eventualmente gravanti sui beni trasferiti o sui diritti di godimento spettanti a terzi.

Il rispetto del regime giuridico, unitamente ad una adeguata valutazione dei valori di tutela dell'interesse pubblico, nella gestione dei beni dello Stato va garantito anche quando vengano conferiti i compiti gestionali ad un soggetto di natura privata (ma necessariamente in mano pubblica) di beni demaniali e di quelli del patrimonio indisponibile, con un espresso rinvio agli articoli 823 e 829 primo comma del codice civile, con conseguente inalienabilità⁶.

In ogni caso, l'utilizzazione di strumenti privatistici per l'attività di gestione, non modifica la natura pubblicistica del patrimonio e comunque l'obbligo di evidenziazione dei risultati finali della gestione medesima nel conto patrimoniale dello Stato, nel quale vanno iscritte tutte le attività e le passività dello Stato suscettibili di valutazione in senso economico.

⁶ I beni da trasferire subiscono la "sdemanializzazione" tramite un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale vengono fatti transitare nel patrimonio disponibile dello Stato, prima di essere trasferiti nel bilancio della società.

Inoltre, il trasferimento dei beni pubblici alla predetta società non deve incidere sui diversi vincoli che tutelano il carattere ed il valore dei beni artistici, storici, paesistici ed ambientali⁷.

La “Patrimonio SpA” ha ampliato in sede statutaria il proprio ambito di intervento prevedendo l’attribuzione del potere di valorizzare, gestire ed alienare anche beni di altri soggetti pubblici, dunque non trasferiti alla propria titolarità (art. 4, lett. g dello statuto), ed il potere di acquistare e cedere, a condizioni di mercato, beni di terzi “funzionali al raggiungimento dei fini sociali “(art. 4, lett. h dello statuto).

Nel corso del 2003 la Patrimonio SpA controllata dal Ministero dell’economia al 100 per cento, ha costituito una nuova società la Dike Aedefica alla quale ha trasferito alcune strutture carcerarie⁸ per essere adibite, dopo una adeguata ristrutturazione, a mostre, archivi, uffici, sempre nel rispetto della proprietà pubblica; successivamente saranno trasferiti altri 80 edifici carcerari ritenuti non più funzionali.

Nel corso del 2003 è stata eseguita soltanto una operazione di conferimento alla “Patrimonio SpA”. Con decreto del 21.07.2003 del Ministro dell’economia e delle finanze è stato disposto il conferimento a detta società di 39 immobili, per un valore complessivo di 81,2 milioni determinato dall’Agenzia del Territorio.

Le operazioni di trasferimento di beni dello Stato affidate alla predetta società non sembra che abbiano raggiunto nel 2003 i risultati previsti, anche in relazione alla parzialità dei dati relativi ai beni immobili censiti dall’Agenzia del demanio per essere trasferiti, operazione la cui conclusione è prevista non prima dell’anno 2005.

Per lo svolgimento della sua attività la società è collocata presso la sede del Ministero dell’economia e delle finanze, quasi a costituire una struttura funzionale, sulla base di specifiche convenzioni, e avvalendosi di servizi di terzi.

Tra gli obiettivi posti alla società in questione sono prioritari quelli del miglioramento del quadro conoscitivo del patrimonio pubblico con la costituzione di un inventario dei beni di pertinenza statale, nonché della rilevazione degli aspetti qualitativi e di redditività nella gestione degli assetti immobiliari pubblici.

La Corte, nelle precedenti relazioni, ha richiamato l’attenzione sulla necessaria cautela nell’impiego di misure di “cartolarizzazione”, - che usate con frequenza (crediti INPS e INAIL,

⁷ E’ fatto obbligo alla società di svolgere l’attività ispirandosi a principi di imparzialità, trasparenza, efficienza ed economicità.

⁸ Mondovì, Casale Monferrato, Novi Ligure, Pinerolo, Susa, Ferrara, Verona, Frosinone, Savignano, Velletri.

alienazioni immobiliari, entrate del lotto)- sono destinate ad incidere negativamente sulle prospettive future.

Il loro utilizzo apre certamente problematiche di rispetto delle regole europee che disciplinano il passaggio da un sistema di contabilità pubblica espressa in termini finanziari (gestione di bilancio, settore statale) a quello della contabilità economica nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni). I canoni di buon andamento (art. 97 Cost.) e di “sana gestione” (Corte dei conti dell’UE) suggeriscono, inoltre, di non abusare di tecniche contabili che consentano di registrare entrate immediate a scapito dei futuri equilibri di finanza pubblica o che trasferiscano “sotto la linea” oneri rilevanti, affievolendo la trasparenza delle risultanze effettive della gestione.

I benefici immediati delle cartolarizzazioni sono legate, oltre che al contenimento del disavanzo pubblico, al potenziale risparmio di interessi sul debito pubblico corrispondenti al costo di finanziamento sostenuto dallo Stato, a fronte del mantenimento di immobili caratterizzati da un rendimento pressoché nullo o negativo; le emissioni di titoli connessi alle cartolarizzazioni sono, tuttavia, finora avvenute a tassi di interesse più elevati di quelli medi del debito pubblico, in ragione dell’assenza di una garanzia statale diretta e della limitata liquidità degli strumenti finanziari impiegati, nonché dell’onere aggiuntivo dei costi di gestione delle predette operazioni.

La seconda tranche di cartolarizzazioni⁹, (SCIP2) ha comportato un incasso pari a circa il 21% dell’obiettivo prefissato, anche in relazione al contenzioso sorto per la definizione del prezzo di vendita¹⁰. Si è dovuto autorizzare, quindi, un prestito di 800 milioni di euro con il sistema bancario per fare fronte ai rimborsi dovuti alla scadenza del 26 aprile 2004 e al pagamento delle cedole: ciò per evitare l’appannamento dell’operazione sui mercati finanziari ed il pericolo di declassamento dei titoli da parte delle agenzie di “rating”.

Una attenta valutazione complessiva degli effetti delle operazioni in questione dovrà in ogni caso precedere la ventilata operazione di cartolarizzazione per i beni immobili in gestione del Ministero della difesa.

Le operazioni di cartolarizzazione, connesse ad interventi di finanza straordinaria, rischiano di non conseguire gli obiettivi prefissati in relazione all’insorgenza dei rischi connessi alla vischiosità del mercato immobiliare ed alle lentezze nei processi di vendita.

⁹Il Ministro dell’economia e delle finanze ha disposto con DM del 21.11.2002, emanato ai sensi dell’art.3 com.1 della legge 410/2001, il trasferimento a titolo oneroso di 62 fabbricati alla società SCIP per un totale di 496 unità immobiliari. Nel corso del 2003 sono state alienate 151 unità immobiliari per un valore complessivo pari a 16.859.004.

¹⁰ La controversia è sorta circa l’entità degli sconti da applicare agli inquilini che avessero manifestato la disponibilità all’acquisto degli immobili entro il 31 ottobre 2001.

5. L'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del 18 aprile 2002, emanato in attuazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e in raccordo con le regole dettate dal regolamento dell'UE n. 2223 del 25 giugno 1996, ha dettato disposizioni dirette a ristrutturare la rendicontazione della gestione del patrimonio, con conseguente revisione, integrazione e modificazione dei conti generali ed a realizzare una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause, della redditività del Patrimonio.

E' stata quindi adottata una nuova classificazione del conto rispondente a criteri di carattere economico¹¹.

Il conto del Patrimonio è articolato in due sezioni: nella prima vengono esposti distintamente i conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con la classificazione con il Sec95; nella seconda si illustrano le connessioni tra i dati patrimoniali e quelli di bilancio per unità previsionali di base e per funzioni obiettivo o missioni istituzionali delle rispettive amministrazioni.

Sono previste tre categorie di attività di primo livello: attività finanziarie, comprendenti le attività economiche, i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari; attività non finanziarie prodotte, comprendenti le attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione; attività non finanziarie non prodotte, nelle quali sono iscritte le attività economiche non ottenute tramite processi di produzione.

La vecchia distinzione tra passività finanziarie e passività patrimoniali è superata dall'unica voce di primo livello relativa alle passività finanziarie, ulteriormente specificate nei livelli inferiori di maggiore dettaglio.

Nelle attività finanziarie sono comprese le attività come denaro disponibile in cassa o altri valori simili, elementi di capitale che sostituiscono temporaneamente la moneta, pagamenti effettuati dalla Tesoreria dello Stato per conto del bilancio e per compiti di propria pertinenza (crediti di Tesoreria). Le attività finanziarie comprendono anche i crediti, le monete in circolazione, nonché le partecipazioni dello Stato al capitale o al fondo di dotazione di enti,

¹¹ Gli obiettivi di tale classificazione (circolare ministeriale n.13 del 12 marzo 2003) sono i seguenti:

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

società finanziarie e bancarie e non bancarie, società non finanziarie, organismi economici e finanziari nazionali ed esteri.

Tra le passività finanziarie sono invece comprese le disponibilità di fondi costituiti a vario titolo presso la Tesoreria dello Stato (debiti di Tesoreria), i debiti di finanziamento, come i mutui attivi, i prestiti obbligazionari, i titoli del debito pubblico, ed i residui passivi perenti.

Il Conto del Patrimonio dello Stato è basato su scritture elementari e su scritture riepilogative sintetiche, le prime utilizzate nella fase costitutiva degli elementi attivi e passivi del patrimonio¹² e le seconde riepilogative di quelle elementari utilizzate nella fase costitutiva degli stessi elementi che espongono i valori patrimoniali in apposite schede automatizzate, accese ai singoli componenti attivi e passivi al quinto livello.

Nel Conto del Patrimonio sono indicati secondo cinque livelli di classificazione del Sec95 i diversi elementi attivi e passivi del conto del patrimonio descritti in apposito allegato.

Sono esclusi dall'applicazione della predetta classificazione le amministrazioni dello Stato dotate di autonomia amministrativa e contabile, nonché gli organismi appartenenti alle Forze armate, di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Pur apprezzando la maggiore chiarezza della nuova classificazione dei dati del conto del patrimonio che meglio consente l'evidenziazione dei profili di redditività e il raccordo con le operazioni di bilancio, si ribadisce che la classificazione fino al quinto livello, troppo aggregata, non consente una chiara individuazione delle poste contabili sulle quali la Corte svolge i riscontri propedeutici alla dichiarazione di regolarità.

Il sistema di codificazione del conto del patrimonio va adeguato per consentire le verifiche di regolarità della Corte riguardanti la regolare iscrizione dei dati riferiti alle poste patrimoniali con i relativi allegati, considerati come unità elementari per l'esame del conto generale del patrimonio, e gli accertamenti in termini quantitativi e qualitativi dei dati esposti nel conto patrimoniale dello Stato e dell'attendibilità sostanziale dei dati esposti nel conto stesso sulla base delle regole prestabilite e della loro corretta applicazione.

L'intervenuto riassetto complessivo del conto del Patrimonio dello Stato avrebbe dovuto, peraltro, tenere in debita considerazione le esigenze di trasparenza e di specificità delle poste patrimoniali connesse all'esame della Corte propedeutico all'esame parlamentare.

Per una maggiore significatività delle risultanze della gestione patrimoniale statale nel conto generale del patrimonio andrebbero dimostrati gli effetti della gestione dello Stato nel suo complesso, con la conseguenza che dovrebbero esservi iscritti gli elementi attivi e passivi che

¹² Ad esempio gli inventari, i buoni di carico e di scarico, le quietanze o i mandati informatici.

su di essa influiscono, a partire dalle indicazioni dei patrimoni netti delle aziende autonome e delle strutture pubbliche prive di personalità giuridica, come le Autorità indipendenti, comunque collegate con la gestione statale.

A limitare la significatività del conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive - pur previste secondo la classificazione del Sec95 e da definire in sede Eurostat -, quali le riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali ed i deficit degli enti previdenziali per la prevista insufficienza delle riserve matematiche, in conseguenza del sistema normativo italiano che pone a carico dello Stato la differenza.

Non sono attualmente allegate al conto del patrimonio, pur trattandosi di beni mobili acquistati dallo Stato a favore di detti organismi, le situazioni patrimoniali della Guardia di finanza, dell'Arma dei carabinieri e della Pubblica sicurezza.

Analoga carenza concerne l'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 l'esercizio 2003 non risultano, altresì, compilate alcune voci di significativa rilevanza, quali, tra le attività finanziarie, l'oro e l'argento monetario, i diritti speciali di prelievo, i biglietti, le monete ed i depositi, i titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati, le quote dei fondi di investimento; tra le attività non finanziarie non prodotte, i beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti), equipaggiamenti e vestiari, strumenti musicali; tra le passività finanziarie, le riserve tecniche di assicurazione. Inoltre, sono iscritti indistintamente nella categoria residuale "beni mobili" quelli in gestione dell'amministrazione della difesa (42,8 miliardi nel 2003), con esclusione dei macchinari d'ufficio, e ciò comporta una scarsa leggibilità delle relative poste contabili.

L'avvio graduale del nuovo sistema non può comportare ritardi applicativi eccessivi nella compilazione completa delle voci, previste nel citato decreto interministeriale del 18 aprile 2002, tali da pregiudicare la complessa significatività del Conto del Patrimonio dello Stato e la stessa raffrontabilità con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei¹³.

¹³ VOCI NON COMPILATE NEL CONTO DEL PATRIMONIO PER IL 2003

ATTIVITA' FINANZIARIE

1. Oro e argento monetario
2. Diritti speciali di prelievo
3. Biglietti, monete e depositi
4. Titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati
5. Quote dei fondi di investimento

ATTIVITA' NON FINANZIARIE NON PRODOTTE

6. Beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni

6. 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 di tesoreria.

Inoltre, il ritardo nella presentazione alla Corte del Conto generale del Patrimonio 2003 è conseguente alla contabilizzazione di operazioni di tesoreria che si sono protratte oltre il termine del 31 maggio.

Tenuto conto dell'incidenza dei dati riferiti ai movimenti di Tesoreria sulle risultanze finali della gestione e dell'esigenza di una maggiore chiarezza espositiva nella separazione tra gestione di bilancio e quella di tesoreria, appare necessario che per la chiusura delle operazioni di tesoreria siano rispettati i tempi previsti per quelle di bilancio, e che inoltre, sia adottata una classificazione che consenta una più chiara rappresentazione nel Conto patrimoniale delle operazioni di Tesoreria connesse 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, va data applicazione alla previsione dell'art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94 del 1997 che 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 e rispetto ai dati contabili degli enti ed organismi titolari dei conti correnti di Tesoreria.

immateriale non prodotti)

7. Equipaggiamenti e vestiari

8. Strumenti musicali

PASSIVITA' FINANZIARIE

9. RISERVE TECNICHE DI ASSICURAZIONE (Riserve tecniche dei fondi di pensione)

7. Le privatizzazioni.

La strategia delle “privatizzazioni immobiliari”, che è partita dalla presa d’atto della insoddisfacente gestione dei beni patrimoniali statali, si è incentrata sull’esigenza di assicurare una più razionale utilizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e di attivare flussi finanziari utili per contenere lo stock del debito statale.

Il tema ha formato inizialmente oggetto, da parte della Corte, di analisi abbinata al tema delle privatizzazioni del patrimonio mobiliare nella logica di costruire un quadro unitario sui modi ritenuti utili per il graduale disimpegno dello Stato dall’economia; la Corte ha peraltro ritenuto, anche per gli immobili, di dover sottolineare che l’accostamento dei prezzi di realizzo a quelli di mercato costituiva una condizione necessaria per un concreto avvio del processo al quale si associa l’esigenza di una riorganizzazione del mercato immobiliare idonea a consentire procedure snelle e trasparenti nell’aggiudicazione dei beni venduti dallo Stato¹⁴.

Per quanto riguarda le cartolarizzazioni l’Agenzia del Demanio ha avviato l’attività di vendita dei beni immobili del patrimonio pubblico trasferiti in proprietà, ai sensi della legge n. 410/2001, alla S.C.I.P. (Società Cartolarizzazioni Immobili Pubblici Srl) ed ha posto all’asta con procedure ad evidenza pubblica le unità immobiliari libere e, successivamente, quelle inopstate; è prevista la dismissione entro due anni delle unità immobiliari trasferite con DL 21.11.2002 che verranno dismesse secondo un cronoprogramma previsto dal contratto di gestione sottoscritto tra la S.C.I.P. e l’Agenzia.

E’ essenziale 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 degli obiettivi di razionalizzazione

¹⁴ La gestione immobiliare dello Stato è affidata all’Agenzia del Demanio, istituita con d.lgs. n.300 del 1999, che in data 31 marzo 2004 ha stipulato convenzione con il Ministero dell’economia e delle finanze per la razionalizzazione e la valorizzazione dei beni immobili dello Stato anche attraverso strumenti societari, la gestione dei programmi di vendita, di provvista, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili dello Stato anche attraverso la sottoscrizione di quote di fondi immobiliari mediante apporto di beni, la gestione del patrimonio immobiliare, lo sviluppo del sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, la ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico nonché l’implementazione dell’archivio informatico del patrimonio immobiliare con elementi relativi alla verifica dell’interesse culturale del patrimonio stesso, la gestione dei beni, aziende e veicoli sequestrati e confiscati.

Nella stessa convenzione è previsto anche che l’Agenzia provvede a definire la ottimale composizione, nel tempo, dei beni immobili dello Stato, tutelandone la integrità e la corretta utilizzazione, nonché ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze statali, anche attraverso acquisizioni, dismissioni e sdemanializzazioni e che deve garantire le conoscenze complete ed aggiornate sulla consistenza e caratteristiche, fisiche e giuridiche, dei beni immobili dello Stato, nonché la redditività, e realizzandone, anche in collaborazione con gli enti locali, la più idonea ed utile valorizzazione.

Alla stessa Agenzia sono affidati il coordinamento e la programmazione degli utilizzi dei beni immobili dello Stato, anche con riferimento agli interventi edilizi sugli stessi.

Per lo svolgimento di tali attività l’Agenzia può anche promuovere o partecipare ad organismi societari.

L’Agenzia deve trasmettere al Ministero, entro il 30 aprile di ogni anno del triennio 2004- 2006, il “Programma Annuale degli Investimenti Immobiliari” da realizzare per conto dello Stato (per l’esercizio 2004 tale trasmissione deve avvenire entro il mese di giugno).