

Sono sensibilmente diminuiti i crediti derivanti da operazioni del Contabile del portafoglio effettuati all'estero per conto dei ministeri (da 1.078 a 363 miliardi), il che indica una contrazione delle operazioni finanziarie verso l'estero (quali i crediti all'export).

8.3 Per quanto riguarda i debiti di tesoreria, il debito fluttuante, che ne rappresenta la parte più cospicua, ha registrato un decremento, passando da 549.630 a 466.888 miliardi, pari al 17,7% (-82.742 miliardi).

Il risultato del presente esercizio di 466.888 interrompe la tendenza, degli ultimi due esercizi, alla forte crescita del debito fluttuante registrata negli ultimi due anni, dopo la discesa registrata nel 1994: da 532.349 nel 1994 a 545.321 miliardi nel 1995 ed a 549.630 nel 1996.

Sempre tra i debiti di tesoreria si è avuta una forte crescita dei buoni ordinari del tesoro della "gestione risparmio postale in conto corrente fruttifero" presso la Cassa Depositi e Prestiti (+ 24.029 miliardi) (da 126.541 a 150.570 miliardi).

Sempre tra i debiti di tesoreria, è da rilevare la stabilità dei conti correnti infruttiferi di "altre amministrazioni", in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni restrittive nel prelevamento dai conti correnti di tesoreria (da 261.270 a 262.782 miliardi).

Quasi raddoppiata la consistenza dei conti correnti del Ministero delle poste, passato da 189.506 a 356.757 miliardi (+167.251).

Il movimento dei vaglia del tesoro presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 4.999 miliardi, molto diminuita rispetto al precedente esercizio (7.261 miliardi); maggiore semplificazione delle procedure di chiusura di tali movimenti potrebbe conseguire ad una completa informatizzazione di tutte le operazioni.

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di quasi 900 mila miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 134.410 miliardi (159.484 miliardi nel 1996); 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).

9. Attività patrimoniali.

9.1 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 41.042 a 45.377 miliardi, con un incremento di 4.335 miliardi.

Le sottopartite più consistenti sono state quelle relative ai "fondi di rotazione" con 27.982 miliardi (+ 211 miliardi rispetto al 1996), ed ai "fondi di garanzia" con 5.496 miliardi (+ 258 miliardi rispetto al 1996). Un forte aumento ha riguardato gli "altri crediti non classificabili", passati da 955 a 5.211 miliardi (+ 4.255 miliardi rispetto al 1996); l'incremento è essenzialmente dovuto alle variazioni verificatesi, in aumento per 42.359 miliardi apportate nel "fondo ammortamento titoli di Stato", alle quali sono conseguite variazioni in diminuzione per 38.136 miliardi 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 2.584 a 2.286 miliardi (-297 miliardi).

Una lieve diminuzione si è avuta anche nei "crediti concessi ad aziende ed enti privati" passati da 4.332 a 4.235 miliardi (-97 miliardi); tale risultato è anche conseguente all'azzeramento del capitale sociale del Banco di Sicilia (da 200 miliardi).

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 dell'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 258,6 miliardi, dovute dai contabili e dai funzionari dello Stato in conseguenza di decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti; rispetto al 1997 vi sarebbe stato un incremento di circa 8 miliardi.

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 (tabella 6). Inoltre, nel 1997 risultano 188 sentenze di condanna per un importo di 15,8 miliardi a fronte delle quali i versamenti sono stati appena di 164 milioni; di maggiore consistenza risultano le sentenze riferite a contabili e funzionari dell'amministrazione delle finanze con condanne per 7,5 miliardi, per le quali i versamenti sono stati appena di 28 milioni.

9.2 Partecipazioni

Le partecipazioni sono passate da 116.404 a 117.933 miliardi, con una lieve diminuzione di 1.529 miliardi, che si connette principalmente alla decurtazione del capitale sociale del Banco di Napoli per 1.961,7 miliardi.

Va segnalato l'incremento nel corso dell'esercizio dell'apporto al capitale sociale alle Ferrovie dello Stato da 48.486 a 53.585 miliardi (+5.099 miliardi).

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

Elementi di giudizio in ordine alle tematiche emerse nell'attività di controllo sulla gestione degli enti trasformati sono esposti nella parte specifica della relazione dedicata 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 5.534 miliardi, si sono avute diminuzioni per 13.239 miliardi ed aumenti, in conseguenza di ricapitalizzazione di utili, per 11.827 miliardi; la consistenza finale al 31 dicembre 1997 è stata di 4.122 miliardi.
- B) IRI: nel 1997 è rimasta immutata la consistenza di 6.369,7 miliardi.
- C) INA: a fronte di una consistenza iniziale di 1.375,2 miliardi, si sono avute diminuzioni per 88 miliardi ed aumenti per 63 milioni; la consistenza finale al 31 dicembre 1997 è stata di 1.287,3 miliardi.

9.3 I beni patrimoniali.

9.3.1 Beni immobili.

Secondo i dati contenuti nel conto generale del patrimonio la consistenza complessiva è passata nel 1997 da 24.609 a 28.589 miliardi, con un incremento di 3.979 miliardi; peraltro, dal riepilogo generale degli inventari dei beni immobili, trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, emergono valori di consistenza per il 1997 di lire 60.157,6 miliardi e per il 1996 di lire 58.467,2 miliardi. Tale discrasia, che è significativa di carenze organizzative e raccordi tra Amministrazioni

competenti alla compilazione dei due documenti contabili, non consente di avere un quadro chiaro della consistenza complessiva dei beni immobili dello Stato. Secondo notizie acquisite presso il Ministero del tesoro è emerso che l'Amministrazione delle finanze ha proceduto, in via autonoma, ad aggiornamenti "in senso economico" dei predetti beni immobili, secondo criteri non chiaramente esplicitati e senza darne comunicazione 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 nel conto del patrimonio dello Stato per il 1997 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 14.677 a 16.478 miliardi (+1.801 miliardi). Un incremento consistente si è avuto per gli "altri beni non disponibili", passati da 8.202 a 9.588 miliardi (+ 1.386 miliardi).

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

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.

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.

Non è stato ancora definito 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 (art. 14 del d.lgs n. 279 del 1997), 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 completa dei beni statali sono connessi alla situazione di pesante arretrato degli inventari dei fabbricati urbani e dei terreni, più volte accertata nella sede istruttoria del controllo, oltre che dalla previsione di organismi incaricati di compiti connessi alla gestione immobiliare, che poi non hanno concretamente funzionato.

E' stato trasmesso alla Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del regolamento di contabilità generale dello Stato, quale riepilogo generale degli inventari dei beni immobili relativo all'esercizio 1997, 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).

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

La consistenza complessiva del conto è passata da 9.945,6 a 10.325,9 miliardi, con incremento, alla fine dell'esercizio, di appena 380,3 miliardi.

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

Da diversi esercizi viene osservato che i valori iscritti per le partite relative ai beni museali, le biblioteche e le raccolte bibliografiche non sono aggiornati rispetto alla loro reale consistenza; appena 4.309 miliardi (4.050 miliardi nel 1996).

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

Nel 1997 i valori iscritti nelle partite stesse presentano le medesime caratteristiche di non aggiornamento già riscontrate nel precedente esercizio; i valori dei quadri e delle statue sono indicati per 1.609 miliardi, (1.390 miliardi nel 1996) e quelli delle raccolte bibliografiche per 2.645 miliardi (2.620 miliardi nel 1996). Il valore quasi immutato dei beni relativi alle raccolte bibliografiche non denota risultati concreti delle iniziative avviate per un aggiornamento dei valori rispetto alla realtà.

La consistenza delle partite relative alle ferrovie in concessione è passata nel 1997 da 5.894,9 a 6.016,5 miliardi, con un incremento di 121 miliardi.

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 2.340,6 miliardi (2.314,1 nel 1996), seguita dalla Ferrovia Metropolitana di Roma con un valore di 1.346 miliardi (1.316 miliardi nel 1996) e dalle attrezzature tecniche per i servizi della motorizzazione civile con un valore di 1.221 miliardi (1.161 miliardi nel 1996).

Altri valori sono stati per le linee ferroviarie, filoviarie, tranviarie con 689 miliardi.

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

Come già detto in precedenza scarsa significatività 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 trasformano in beni e quella parte che rimangono liquidità di tesoreria.

Tale situazione, riferita ad alcune società, viene confermata anche per il 1997, secondo i dati esposti nelle allegate tabelle 4/A e 4/B.

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 alla regione Lombardia.

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

9.3.3 I beni mobili.

La consistenza complessiva dei beni mobili del 1997 è passata da 65.194 a 69.725 miliardi, con un incremento di ben 4.530 miliardi, pressoché esclusivamente riferito a quelli in dotazione del Ministero della difesa, passati, nel 1997 da 55.152 a 59.026 miliardi, con un aumento di 3.874 miliardi, pari al 7%. Tali beni costituiscono ben l'84,6.% 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 l'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 beni aventi caratteristiche eterogenee.

Ad una migliore chiarezza espositiva potrebbe contribuire l'allocazione in apposita categoria 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.

Sono emerse discordanze tra la consistenza complessiva finale dei magazzini, espressa in termini di valore, e l'analogo importo iscritto nel conto del patrimonio mobiliare del Ministero della difesa; per ovviare a tali discordanze sono state incluse nel conto patrimoniale alcune poste correttive contabili, a pareggio ed a titolo di compensazione con il conto giudiziale, che peraltro non si riferiscono all'esercizio. Continua, difatti, la prassi di compilare due riepiloghi, uno provvisorio per il conto del patrimonio ed uno definitivo per il conto giudiziale, che presentano significative divergenze, soprattutto per l'Aeronautica.

La portata anche in termini di consistenza della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 1997 nella quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 15 mila miliardi sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per oltre 9 mila miliardi.

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

9.4 I beni del demanio ferroviario.

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

Non si è difatti ancora conclusa la procedura di passaggio dei beni dell'ex Azienda al nuovo Ente per le ferrovie dello Stato, trasformato in società per azioni in applicazione della delibera del CIPE del 12 agosto 1992 a seguito del decreto legge n. 333 del 1992 convertito nella legge n. 359 del 1992. A tutt'oggi risultano trasferiti alle Ferrovie dello Stato s.p.a terreni per 7.980 miliardi e fabbricati per 6.677 miliardi; l'importo complessivo dei beni passati alle Ferrovie è stato pari a 14.657 miliardi, 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 45.552 miliardi; 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 60.000 miliardi che lo Stato ha conferito, a diverso titolo (partecipazione e beni), alla Ferrovie dello Stato S.p.A.

E' necessario che, all'atto del trasferimento della titolarità nei beni dall'ex Azienda all'Ente, si giunga alla definizione del problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale dell'Ente ferrovie equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione; del netto patrimoniale e dei valori dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie e rimasti nella titolarità dello Stato non vi è iscrizione nel conto del patrimonio.

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.

Desta pertanto perplessità la disposizione contenuta nell'art. 18 del provvedimento di concessione secondo la quale 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.

Tra le problematiche all'esame del Comitato di coordinamento, ricostituito con decreto del Ministro dei trasporti del 4 luglio 1997, con il compito di definire "le questioni di non agevole soluzione nel precipuo interesse della certa ed incontrastata attribuzione dei beni alla F.S. S.p.A. ovvero allo Stato", vi è quella relativa al compendio immobiliare di Villa Patrizi, attuale sede del Ministero dei trasporti e della Direzione generale e degli altri uffici centrali della F.S. S.p.A.

Per il predetto edificio, oggetto di un piano di razionalizzazione nell'utilizzazione da parte del Ministero e della società, è ancora controversa la titolarità in un dibattito che ha interessato da tempo la stessa società ed il Ministero delle finanze. Va tuttavia osservato che il compendio immobiliare di Villa Patrizi risulta iscritto tra i beni demaniali (non ramo ferrovie), dei quali quindi deve riconoscersi, in coerenza con quanto espresso nella citata deliberazione della Corte, la piena ed esclusiva titolarità statale, mentre alla società Ferrovie dello Stato, che succede nei rapporti attivi e passivi dell'ex Azienda autonoma e dell'ente ferrovie, spetterebbe l'utilizzazione in ragione del rapporto concessorio dell'esercizio del servizio ferroviario.⁵

9.5 Le autovetture di servizio.

L'art. 2, commi 117 e successivi, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 ha dettato disposizioni dirette a razionalizzare l'utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche ed a ridurre il parco macchine esistente.

Nel corso del 1997 sono stati emanati alcuni provvedimenti ministeriali di razionalizzazione, quali il D.P.C.M. 2 gennaio 1997 recante disposizioni sull'utilizzo delle autovetture medesime, il decreto interministeriale (Tesoro- Trasporti) del 29 gennaio 1997 con il quale sono state fissate le modalità per il censimento degli autoveicoli delle amministrazioni civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, il D.P.C.M. 28 febbraio 1997 con il quale sono state, tra l'altro, dettate disposizioni per l'utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche in attesa dei risultati dell'analisi tecnico- economica per l'affidamento dei servizi di trasporto di persone e cose a società private, e con D.P.C.M. dell'11 aprile 1997 sono stati dettati ulteriori criteri per l'utilizzo delle autovetture.

Con decreto del Ministero del tesoro del 20 maggio 1997 è stata, infine, costituita presso il Provveditorato generale dello Stato una commissione con il compito di effettuare un'analisi tecnico- economica per la predisposizione di proposte dirette all'affidamento a soggetti terzi del servizio di trasporto ed alla dismissione del parco automobilistico. Alla conclusione dei lavori della predetta commissione è stata emanata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 1998 diretta a delineare le modalità con le quali procedere alla gestione indiretta del servizio automobilistico ed all'individuazione di ditte specializzate alle quali affidare le operazioni di dismissione di autoveicoli eccedenti le reali esigenze. E' prevista la

⁵In disparte le conclusioni alle quali potrà pervenire il ricostituito Comitato di coordinamento, la tesi della piena titolarità dello Stato dell'immobile di Villa Patrizi era stata già espressa in sede di lavori dell'Ufficio commissariale, prima della trasformazione dell'ente in società.

presentazione al Parlamento entro il 31 dicembre 1998 di una relazione del Ministero del tesoro circa lo stato di attuazione delle procedure di affidamento e di dismissione, con indicazioni specifiche sulle riduzioni di spesa conseguite dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti.

Nel 1997 non risultano prodotti effetti concreti dei predetti provvedimenti di riduzione del parco degli autoveicoli delle amministrazioni pubbliche. 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.

La consistenza dei beni iscritti in pubblici registri è stata di 2.856 miliardi (2.708 miliardi nel 1996); nel suo ambito la parte più cospicua è quella gestita dal Ministero dell'interno con 1.295 miliardi (1.113,8 miliardi nel 1996) seguita da quella del Ministero delle finanze con 747 miliardi (655 miliardi nel 1996), e dalla Presidenza del Consiglio con 267 miliardi (265 miliardi nel 1996).

Una riduzione di valori del parco automobilistico si è comunque registrata nel 1997 per i Ministeri di grazia e giustizia, con un valore passato da 278 a 245 miliardi, e per quello dei trasporti con un valore decurtato da 253 a 156 miliardi.

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

10. Passività patrimoniali.

10.1 Il conto in questione risulta incrementato di 113.375 miliardi, passando da 1.740.167 a 1.853.543 miliardi, con un aumento percentuale del 6,48%.

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 1.814.741 miliardi, con un incremento di 113.000 miliardi rispetto al precedente esercizio (1.701.910 miliardi).

Tali dati, sui quali si riferisce più ampiamente nella parte relativa ai debiti di tesoreria e patrimoniali, non coincidono con quelli esposti dal Ministero del tesoro nella situazione di cassa al 31 dicembre 1997 dal raffronto degli elementi esposti nei due documenti, di cui alla tabella 5, 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 1.726.436 miliardi, con un incremento nel corso del 1997 di 112.728 miliardi (+6,9%).

Nell'ambito di tale voce la consistenza maggiore è data dai certificati di credito del tesoro, passati nel 1997 da 839.748 a 882.806 miliardi, seguiti dai buoni poliennali del tesoro, aumentati nel 1997 da 773.771 a 843.492 miliardi.

Tra i certificati di credito del tesoro la principale voce è costituita dai certificati del tesoro per prestiti internazionali (contratti ai sensi dell'articolo 38 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 - legge finanziaria 1984), ammontanti a 567.874 miliardi (559.683 miliardi nel 1996). Si segnalano, inoltre, per la loro consistenza i certificati del tesoro "zero coupon" (141.336 miliardi) e i prestiti internazionali emessi dalla direzione generale del tesoro (107.028 miliardi).

I debiti vari sono rimasti sostanzialmente immutati (da 88.203 a 88.305 miliardi (+102 miliardi)).

Infine, la consistenza delle monete in circolazione (monete metalliche e biglietti di Stato) è passata, nel corso del 1997 da 2.108 a 2.254 miliardi (+146 miliardi).

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

10.2 Con la perenzione amministrativa, oggetto di recente abolizione 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. Per il 1997 i residui passivi eliminati dai consuntivi finanziari, perché perenti agli effetti amministrativi, risultano appena incrementati di 401 miliardi, passando da 36.147 a 36.548 miliardi (+1,1%). 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 reinscrizione 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 19.453 a 19.785 miliardi.

Gli incrementi più cospicui hanno riguardato i Ministeri della difesa (da 2.355 a 2.383 miliardi), principalmente riferiti ad acquisti di beni e servizi e quello del tesoro (da 4.127 a 4.412 miliardi), dovuti a trasferimenti.

I residui perenti di parte capitale sono anch'essi accresciuti da 16.694 a 16.762 miliardi.

Gli incrementi più cospicui hanno riguardato i Ministeri delle finanze (da 390 a 697 miliardi), riferiti quasi esclusivamente a beni ed opere immobiliari, dell'università (da 2.048 a 2.320 miliardi), riferiti alla concessione di crediti per finalità produttive, delle risorse agricole, alimentari e forestali (da 3.073 a 3.173 miliardi) riferiti quasi esclusivamente a trasferimenti.

11. Aziende e amministrazioni autonome dello Stato.

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

Per i predetti organismi le risultanze patrimoniali complessive di tutte le aziende presentano un miglioramento di 153,3 miliardi rispetto alla situazione di eccedenza delle attività al termine dell'esercizio di lire 5.024,1 miliardi.

Vengono qui di seguito esposti i risultati della gestione patrimoniale dell'esercizio 1997 nelle singole aziende autonome.

11.1 Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

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

Il conto patrimoniale dell'azienda evidenzia, difatti, un miglioramento patrimoniale di 144 miliardi, al quale deve aggiungersi un aumento del fondo di riserva per 8,5 miliardi, con un miglioramento complessivo di 152,6 miliardi (+275,7 nel 1996, -41,2 miliardi nel 1995, +249,5 miliardi nel 1994 e +283,6 miliardi nel 1993), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 4.910,2 miliardi (4.766,2 miliardi nel 1996).

Il miglioramento patrimoniale si radica in un aumento delle attività (+147,5 miliardi) superiore a quella registrata nelle poste passive (3,4 miliardi). Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (11.461,3 miliardi di attività e 6.551,1 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci attive costituisce il 75% di quelle passive (62% nel 1996).

Nel 1997, in disparte le poste finanziarie attive e passive che si equivalgono, le attività patrimoniali sono ammontate complessivamente a 5.383,2 miliardi (5.235,8 miliardi nel 1996), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 473 miliardi (469 miliardi nel 1996).

I risultati, complessivamente positivi, nelle tre aziende facenti parte dell'amministrazione, nel corso del 1997 sono stati i seguenti: l'azienda dei tabacchi ha registrato un aumento patrimoniale pari a 145,6 miliardi; l'azienda dei sali ha registrato un miglioramento pari a 6,9 miliardi; infine, l'azienda del chinino ha registrato un decremento patrimoniale di appena 7.740 lire.

11.2 Istituto agronomico per l'oltremare.

I dati che risultano dal conto patrimoniale dell'istituto pongono in evidenza un miglioramento patrimoniale di 733 milioni, tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 8,9 miliardi (8,1 miliardi nel 1996).

Il miglioramento patrimoniale si incentra su una diminuzione delle passività maggiore del decremento delle attività. Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (16,6 miliardi di attività e 7,7 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 46,5% di quelle attive (58,2% nel 1996).

Mentre le attività e passività finanziarie complessivamente si equivalgono (7,7 miliardi), le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente ad 8,9 miliardi (8,1 miliardi nel 1996), mentre sono azzerate le passività patrimoniali.

11.3 Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali.

Il conto patrimoniale della soppressa azienda evidenzia un miglioramento patrimoniale di 8,6 miliardi (si era registrato nel 1996 un miglioramento di 5,4 miliardi), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività, al termine dell'esercizio, a 105 miliardi, accresciuta rispetto all'andamento crescente negli ultimi esercizi (96 miliardi nel 1996, 91 miliardi nel 1995, 81,3 miliardi nel 1994 e nel 1993).

Il miglioramento patrimoniale è essenzialmente riconducibile ad un incremento delle attività da 122,4 miliardi a 122,7 miliardi (+0,2%), mentre le poste passive sono diminuite da 26 a 17,6 miliardi (-47,3%); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (122,7 miliardi di attività e 17,6 miliardi di passività) risulta che il complesso delle poste passive rappresenta non più del 14,4% di quelle attive.

La situazione patrimoniale degli immobili dell'ex azienda, caratterizzata da una rappresentazione scarna e priva di riferimenti riguardanti la tipologia e la classificazione dei beni, presenta un valore di consistenza pari a 42,3 miliardi. Il valore di più rilevante consistenza sono quelli dei beni immobili situati nel comune di Sabaudia, con 27,2 miliardi; valori di rilevante consistenza sono inoltre situati a Belluno (1,5 miliardi), Pieve S.Stefano (1,3 miliardi), Martina Franca (1,2 miliardi), Castel di Sangro (1,2 miliardi) e Cecina (1,1 miliardi).

Le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 50,6 miliardi, in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio (50,9 miliardi), mentre le passività finanziarie sono diminuite da 24,2 a 15,7 miliardi, con una eccedenza attiva finanziaria di 34,9 miliardi. Le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente a 72,1 miliardi (71,6 miliardi nell'esercizio 1996), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 2 miliardi (1,8 miliardi nel 1996). Il saldo tra le attività e le passività patrimoniali è aumentato nel corso del 1997, passando da 69,8 a 70,2 miliardi, con un aumento di circa 360 milioni rispetto all'esercizio precedente.

Capitolo V

Trasferimenti alle imprese in mano pubblica, privatizzazioni e liberalizzazioniSommario: **1. Premessa.**

2. Ferrovie dello Stato S.p.A.: 2.1 *I trasferimenti dal bilancio dello Stato*; 2.2. *L'indebitamento*; 2.3 *Le politiche pubbliche di settore*: 2.3.1 *La direttiva governativa*; 2.3.2 *Il piano d'impresa 1997-2000*; 2.3.3 *La ristrutturazione del Progetto Alta Velocità*; 2.4 *L'attività di vigilanza*; 2.5 *Partecipazioni e dismissioni*; 2.6 *Le risultanze della gestione*.

3. Poste Italiane S.p.A.: 3.1 *La trasformazione in Società per azioni*; 3.2 *I trasferimenti dal bilancio dello Stato*; 3.3 *Le politiche pubbliche di settore*: 3.3.1 *La direttiva governativa*; 3.4 *Le risultanze della gestione dell'Ente economico Poste Italiane*.

4. IRI S.p.A.: 4.1. *Il problema della riduzione dell'indebitamento*; 4.2. *Le misure correttive*; 4.3. *La situazione economico-patrimoniale*; 4.4. *Le dismissioni operate dall'IRI*; 4.5 *L'operazione STET*.

5. ENI S.p.A.: 5.1 *L'andamento gestionale*; 5.2 *L'attività di dismissione*.

6. La gestione delle operazioni di privatizzazione delle società controllate direttamente dallo Stato: 6.1 *Istituto Bancario San Paolo di Torino S.p.A.*: 6.1.1 *Gli introiti e i costi dell'operazione*; 6.2 *Banco di Napoli S.p.A.*: 6.2.1 *Gli introiti e i costi dell'operazione*; 6.3 *ENI S.p.A. - Vendita della 3a tranche*: 6.3.1 *La tecnica di vendita*; 6.3.2 *Gli introiti e i costi dell'operazione*.

7. Utilizzazione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

8. Le privatizzazioni e la concorrenza nei mercati.

1. Premessa.

1. La Corte dedica da tempo attenzione al tema dei trasferimenti dal bilancio statale alle imprese in generale, sia pubbliche, che private: con le relazioni annuali al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1987 e 1988 e con il referto del novembre 1989 reso su richiesta del Presidente del Senato fu impostata una prima analisi dei flussi di spesa secondo le aggregazioni risultanti dai codici economici, integrando la classificazione di bilancio con una serie di altri interventi individuati in diversi aggregati di spesa.

Progressivi affinamenti metodologici hanno consentito al Parlamento una migliore utilizzazione dei dati e delle valutazioni fornite con i successivi referti, tra l'altro articolati sulla stessa classificazione per settori di impresa adottata dalla Unione europea ai fini della

valutazione degli aiuti alle imprese. Il materiale fornito con tali analisi è stato arricchito con ulteriori elaborazioni, volte ad evidenziare, tra l'altro, le serie storiche e l'andamento dei flussi di spesa distintamente per regioni.

In questa sede, allargando il tradizionale campo di indagine che nelle relazioni dell'ultimo quinquennio ha riguardato il processo di dismissione delle partecipazioni azionarie dello Stato e muovendo dall'analisi dei dati relativi ai trasferimenti dal bilancio statale a favore di un primo campione significativo di imprese in mano pubblica - ivi comprese quelle che, trasformate in società per azioni, sono gestite dal Tesoro in attesa dell'alienazione a privati delle quote di controllo - si è inteso avviare, a partire da quest'anno e con l'ausilio delle risultanze del controllo eseguito dalla Sezione del controllo sugli enti¹, 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.

1.2 Dal punto di vista metodologico, una più compiuta valutazione circa lo svolgimento delle politiche pubbliche di settore, sarà possibile appena il rendiconto generale dello Stato esporrà nel conto del bilancio, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997, le risultanze della gestione secondo la stessa struttura del bilancio di previsione indicata dalla legge n. 94/97. 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, 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-contabili². In presenza,

¹ Sotto il profilo osservato, si rammenta che nella sede del referto sul rendiconto generale la Corte si avvale soprattutto delle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione del controllo sugli enti, per esprimere autonome valutazioni con riguardo alla incidenza delle relative gestioni sul versante del bilancio dello Stato. Nell'ottica considerata, particolare attenzione è stata dedicata ai risultati del controllo esercitato sulla gestione finanziaria dell'IRI per gli esercizi 1988-1996, che hanno formato oggetto della relazione al Parlamento deliberate nelle adunanze del 2 novembre 1993 (esercizi 1988-1992) e 23 gennaio 1998 (esercizi 1993-1996) della Sezione del controllo sugli enti; dell'ENI S.p.A. per l'esercizio 1996 (determinazione in data 3 aprile 1998); delle Poste Italiane, allora ente economico, per l'esercizio 1996 (determinazione del 3 febbraio 1998); delle Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 1995 e 1996 (determinazione in data 19 maggio 1998).

Con riguardo, poi, alle problematiche specifiche connesse al processo di privatizzazione, sono numerose le pronunce della Sezione del controllo sugli enti: esse hanno riguardato, a titolo esemplificativo, la gestione dell'INA, della CONSAP, dell'ENEL. In particolare, in ordine all'individuazione ed al modo in cui le funzioni pubbliche possono essere separate dall'attività d'impresa nell'ambito del processo di privatizzazione, la Sezione del controllo sugli enti, nel dichiarare la non conformità a legge della trasformazione in società per azioni dell'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale), ha avuto occasione di affermare un importante principio. La Corte, distinguendo, in via preliminare, nell'ambito delle funzioni affidate al Mediocredito centrale dalla disciplina istituzionale tra funzioni d'intermediazione finanziaria, di natura creditizia, e funzioni di agevolazione, di natura pubblico-amministrativa, ha rilevato come la trasformazione dell'Istituto in società per azioni bancaria abbia alterato l'originaria, primaria funzione dell'agevolazione finanziaria, affidata al Mediocredito sin dall'istituzione da disposizioni di legge, travisandone la natura atipica, la posizione differenziata ed il ruolo specifico nell'ordinamento del credito (Cfr. Determinazione n. 12 del 20 aprile 1993).

² Un aspetto da non sottovalutare riguarda alcune peculiari caratteristiche dei pubblici servizi rispetto a quelli privati. Le specificità dei primi, infatti, impongono l'adozione di opportuni filtri selettivi ai fini di valutare l'applicabilità delle soluzioni studiate per l'organizzazione aziendale di diritto comune. Una delle peculiari caratteristiche dei pubblici servizi rispetto a quelli privati è data dalla circostanza che per i servizi a tariffa manca l'indicatore di sintesi, costituito

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, come si riferirà più diffusamente appresso, 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 le ferrovie dello Stato; la seconda, riguardante le poste.

Sicché, spesso le decisioni assunte in tal senso possono risultare, in un determinato momento, anche incomplete, non pienamente realizzate o in apparente conflitto con precedenti decisioni³.

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 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.

In questa prima indagine, riassumendo globalmente le esperienze della Sezione del controllo sugli enti con riguardo agli effetti delle relative gestioni sul versante del bilancio dello Stato, si è inteso dedicare particolare attenzione alle problematiche che investono, da una parte, le aziende operanti nei servizi di pubblica utilità che maggiormente incidono sul fabbisogno del settore statale (Ferrovie dello Stato S.p.A. e Poste Italiane, oggi S.p.A., dopo la recente trasformazione da ente pubblico economico in società per azioni) e, dall'altra, il processo di riduzione dell'indebitamento dell'IRI S.p.A. a livelli compatibili con una economia di mercato.

dal prezzo, che per definizione esprime l'equilibrio tra la domanda e l'offerta. E manca perciò stesso l'elemento del fatturato. Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, la misurazione dell'*output* costituisce pertanto uno dei punti più critici, in quanto non esiste per tali amministrazioni l'obiettivo riscontro rappresentato dal fatturato. Vero è che nelle aziende erogatrici di servizi pubblici (in specie a struttura societaria), cui lo Stato trasferisce risorse finanziarie, il fatturato potrebbe essere comunque ricostruito attraverso l'analisi del bilancio di esercizio e della contabilità analitica, anche se i beni e i servizi erogati non hanno un "prezzo" per essere assoggettati ad un regime tariffario.

Sicché nell'ambito dei servizi pubblici occorre far ricorso ad elementi extracontabili e gli indicatori di qualità assumono valore determinante rispetto ai servizi privati.

Ma proprio in ragione di quanto accennato, non tutte le proposte formulate dagli studiosi della qualità possono essere accolte nell'ambito della gestione dei servizi pubblici; così, ad esempio, la soddisfazione del cliente, se deve riconoscersi un tema centrale dell'azienda, non può essere portata alle estreme conseguenze. Un tale concetto non può trovare completo accoglimento nel settore pubblico, nel quale il contemperamento tra la distribuzione delle risorse dei contribuenti ed i livelli di soddisfazione dell'utenza, anche se viene (o dovrebbe essere) effettuato sulla scorta dei giudizi di quest'ultima, è rimesso pur sempre in ultima analisi, nella scarsità delle disponibilità esistenti, a valutazioni e scelte politiche. In effetti, a differenza delle imprese private, le decisioni sulle tipologie dei servizi da svolgere, le specifiche contrattuali, gli «standard» di servizio ed il controllo sulla qualità non possono essere assunte dagli enti appaltanti unicamente sulla base dei desideri dei consumatori ed a prescindere dagli orientamenti governativi. Impostare un sistema di qualità nel settore dei servizi pubblici senza tener conto delle specificità di cui sopra è cenno significa determinare il rischio che fattori, indicatori e «standard» operino su piani non sempre riconducibili al concetto di sana gestione finanziaria.

³ Un esempio è costituito dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 novembre 1997, recante "Linee guida per il risanamento dell'Ente Poste italiane", nella quale, tra gli obiettivi da raggiungere da parte dell'Ente entro il triennio 1998-2000, è indicato quello di aumentare e migliorare la qualità del servizio offerto raggiungendo la percentuale di almeno l'80% di corrispondenza consegnata entro un giorno (corriere prioritario) e un tempo medio di consegna della corrispondenza ordinaria non superiore a due giorni.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 gennaio 1996, con il quale è stata emanata la "Carta della qualità del servizio pubblico postale", prevedeva invece per le lettere ordinarie a decorrere dal 1° gennaio 1997 un obiettivo di prestazione città per città entro le 24 ore per l'85% del corriere e su scala nazionale entro le 48 per l'85% del corriere.

Al riguardo, devesi rammentare che l'obiettivo del contenimento del debito pubblico dello Stato attraverso le operazioni di dismissione, che era stato indicato tra i fini prioritari del Programma governativo di riordino delle partecipazioni pubbliche, è stato allargato sino a comprendere, nella sostanza, il debito dell'IRI, in quanto di fatto riconosciuto dallo Stato stesso. Con l'operazione Stet il Governo ha infatti inteso riportare il debito IRI (valutato allora in una cifra all'incirca superiore ai 20.000 miliardi) ad un importo vicino alla consistenza patrimoniale.

Le Aziende di cui è cenno sono tutte ancora partecipate totalmente dal Tesoro, non essendo ancora "pronte" per una privatizzazione sostanziale.

La disamina di alcune problematiche concernenti la gestione di ENI S.p.A., del cui capitale sociale lo Stato detiene dopo la terza operazione di cessione il 51,54%, è invece finalizzata ad evidenziare la progressiva evoluzione del processo degli interventi programmati di razionalizzazione del Gruppo, al fine anche di eliminare gli inconvenienti connessi all'attuale organizzazione che, basata su un'holding di partecipazione e su società caposettore, a loro volta holding e società operative, comporta rallentamenti del processo decisionale e proliferazione dei costi per effetto di un numero eccessivo di livelli organizzativi. Di tale tendenza allo snellimento, come ha osservato la Sezione del controllo, si trova del resto un preciso riscontro nella riduzione operata dall'ENI, negli ultimi quattro anni, di oltre 130 società controllate a livello di gruppo.

2. Ferrovie dello Stato S.p.A.

2.1 I trasferimenti dal bilancio dello Stato.

2.1.1 Complessivamente, nel 1997, gli oneri a carico del tesoro relativi alle Ferrovie dello Stato hanno fatto segnare - in termini di competenza - un notevole incremento (pari al 67,5% circa) rispetto al precedente esercizio (26.184 miliardi, a fronte di 15.632 miliardi nel 1996). Anche in termini di cassa - sebbene in misura inferiore (pari al 20,5% circa) - si è registrato un sensibile aumento della spesa (da 18.927 miliardi nel 1996 a 22.807 miliardi nel 1997).

Prima di procedere alla disaggregazione dei dati ai fini di analizzare le ragioni di detto andamento, si ritiene, a proposito del forte squilibrio tra l'incremento degli impegni e quello di cassa, di richiamare le osservazioni formulate nel referto specifico su "I residui del bilancio statale: un preconsuntivo per il 1997", deliberato nell'adunanza del 29 aprile 1998 dalle Sezioni riunite della Corte, per la parte dedicata ai capitoli di bilancio collocati nelle categorie dei trasferimenti agli enti pubblici ed alle imprese, sia in conto corrente che in conto capitale, ove si è rilevata una forte espansione del volume dei residui passivi nel corso del 1997.

In particolare, per effetto della riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato, degli importi relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato, accollati a debito dello Stato stesso, tali mutui sono stati in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Tesoro e per la quota rimanente eliminati dalla categoria dei trasferimenti a carico dello Stato. Ai sensi dell'art. 2, comma 12, della richiamata legge n. 662/96, i debiti ricompresi nel Fondo speciale per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato "sono da intendersi a tutti gli effetti ai debiti dello Stato". Pertanto, al 31 dicembre 1996 il debito in questione è stato trasferito al Tesoro e quindi eliminato dal bilancio della Società unitamente ai corrispondenti crediti nei confronti del Tesoro medesimo. Sul conto del patrimonio vanno a gravare, di conseguenza, le nuove passività finanziarie determinate dall'assunzione del debito in questione a carico dello Stato. Sul predetto capitolo 9521 per il 1997 risultano impegnati 6.534 miliardi e pagati 6.640,3 miliardi. A carico del capitolo 4476, concernente spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato al 31 dicembre 1995, su uno stanziamento di 7 miliardi, è stata impegnata tutta la somma e disposti pagamenti per 324,9 milioni. A valere sul capitolo 4670 (destinato alla spesa per interessi compresi nelle rate di

ammortamento dei mutui contratti dalle F.S. in applicazione di specifiche disposizioni legislative), che per il 1997 reca uno stanziamento di 3.555 miliardi, gli impegni effettivi ascendono all'intera previsione ed i pagamenti sulla competenza e sui residui a 3.622,4 miliardi.

Ha subito, inoltre, un incremento la posta di parte corrente relativa alle somme da corrispondere all'impresa FS - ai sensi del regolamento CEE 1893 del 1991 - per l'acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali dalla società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato (cap. 4633), passando da 2.802,5 miliardi nel 1996 a 3.526,9 miliardi nel 1997. Tutta la somma relativa a tale ultimo esercizio è peraltro passata a residui.

In attuazione dell'art. 2, commi da 1 a 16, del provvedimento collegato alla finanziaria 1997, che ha disposto l'affidamento del compito di ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa alle Ferrovie dello Stato S.p.A., attraverso l'attuazione di un piano unitario, predisposto d'intesa con le regioni e le organizzazioni sindacali ed approvato dal Ministro dei trasporti, è stato poi assegnato alle Ferrovie dello Stato lo stanziamento relativo al capitolo 1653 del bilancio del predetto Ministero relativo al 1997 (spese di esercizio per gestioni di ferrovie e di servizi di navigazione lacuale), insieme con le risorse previste dalla legge 8 giugno 1978, n. 297, attualmente stanziate nel capitolo 7206, sempre appartenente allo stato di previsione dei Trasporti, denominato fondo comune per rinnovo impianti fissi e materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione e di gestione governativa. Sul capitolo 1653 risulta impegnata e pagata in favore delle F.S. la somma di 520,7 miliardi, a fronte di uno stanziamento di 570 miliardi. Sul capitolo 7206 sono stati assunti in favore dell'Azienda impegni propri per 41,2 miliardi ed effettuati pagamenti per 24,1 miliardi.

Va poi considerata l'erogazione di 5.099 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento recato dal capitolo 8023, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della F.S. S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie⁴.

Per la copertura del disavanzo del fondo pensioni, lo Stato, infine, nell'esercizio 1997 ha erogato, a carico del capitolo 4630, 6.900 miliardi, pari all'intero stanziamento.

In relazione a tali ultime spese, con la deliberazione della Sezione del Controllo n. 149/93 del 15.4.1993, la Corte ha stabilito l'importante principio che la contribuzione statale a ripiano del disavanzo del fondo può essere ritenuta un apporto normalizzatore ai sensi della normativa comunitaria soltanto dietro dimostrazione che le spese per le pensioni, espresse dal passivo del fondo, costituiscono un costo per l'impresa F.S. complessivamente superiore a quello sopportato dalla concorrenza, sì da giustificare l'accollo all'erario della differenza tra i due costi. Permane

⁴ In data 7 marzo 1994, l'Assemblea straordinaria delle Ferrovie dello Stato ha deliberato l'attuazione in forma scindibile dell'aumento del capitale sociale da 42.417,9 miliardi a 58.717,9 miliardi, mediante l'emissione di 16.300 milioni di azioni ordinarie del valore nominale di £ 1.000 cadauna riservate al Ministero del tesoro nel termine di sei anni, da sottoscrivere entro il 31 gennaio di ciascun anno in relazione agli stanziamenti previsti dalle leggi n. 500/92, n. 538/93, n. 725/94, 550/95 e 662/96. Le sottoscrizioni per il 1995 per il 1996 sono state effettuate, rispettivamente, per 1.485 miliardi di lire e per 2.934 miliardi di lire. L'onere connesso all'apporto dello Stato al capitale sociale delle F.S. si è così sostanzialmente raddoppiato. Ai sensi della legge n. 662/96, art. 2, comma 14, al fine di favorire il processo di razionalizzazione produttiva in corso, gli apporti al capitale della Ferrovie dello Stato Spa, previsti dall'articolo 6, comma 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 725, come modificati dal decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e dall'articolo 4, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, sono rideterminati complessivamente in lire 19.118 miliardi, da erogare per lire 2.400 miliardi nell'anno 1997, per lire 3.264 miliardi nell'anno 1998, per lire 3.104 miliardi nell'anno 1999 e per lire 3.450 miliardi annue nel periodo 2000-2002. Tale programma di investimenti dovrà rispettare quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 della citata legge 28 dicembre 1995, n. 550.

in ogni caso l'obbligo degli organi statali di provvedere alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, restando in tal modo assolutamente esclusa la soluzione della forfettizzazione degli oneri stessi⁵.

2.2.L'indebitamento.

Nel corso del 1996, come risulta dalla relazione della Sezione di controllo sugli enti concernente il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 1995 e 1996⁶, l'Impresa ha contratto prestiti con rimborso a carico dello Stato per 9.729 miliardi di lire, di cui 7.500 destinati al rifinanziamento dei prestiti in scadenza e la rimanente parte al finanziamento degli investimenti. La predetta Sezione ha evidenziato come l'istituzione del Fondo speciale, operativo dall'inizio dell'esercizio 1996, abbia consentito di realizzare una gestione dinamica del portafoglio, producendo per l'Azionista circa 132 miliardi di profitti. Il costo medio ponderato dell'indebitamento in lire è risultato pari all'8,6% (10,5% nell'anno precedente).

2.3 Le politiche pubbliche di settore.

2.3.1 La direttiva governativa.

Al fine di definire linee di indirizzo per il risanamento dell'Azienda Ferrovie dello Stato e di ottenere esiti gestionali di offerta, qualità, efficienza, efficacia ed equilibrio economico-finanziario in linea con gli standard realizzati a livello europeo, in data 30 gennaio 1997 è stata emanata una apposita direttiva da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante linee guida per il risanamento dell'Azienda F.S..

Tra gli obiettivi ed i relativi strumenti indicati rilevano principalmente:

- la presentazione, entro il 30 aprile 1997, da parte della Società di un piano d'impresa quadriennale contenente la definizione dei provvedimenti ritenuti necessari per il riassetto dell'Azienda e le modalità della loro realizzazione, al fine di portare l'Azienda a risultati convergenti con gli standard realizzati a livello europeo in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, produttività, costi unitari di produzione, grado di copertura dei costi attraverso i ricavi del mercato;

- il rinnovo, entro due mesi dall'approvazione del piano, del contratto di servizio pubblico per il periodo 1997-2000, destinato a costituire strumento di regolazione, anche tariffaria, dei

⁵ In ordine alla spesa per la copertura Fondo pensioni, occorre tenere presente, ai fini di un significativo raffronto tra i pagamenti relativi all'esercizio 1994 (primo anno della serie storica) e l'andamento delle erogazioni dei precedenti esercizi, che in quell'anno erano state disposte erogazioni a copertura del disavanzo del fondo pensioni sul cap. 4630 (complessivamente 2.062,5 miliardi, di cui 462,5 afferenti al 1992 e 1.600 al 1993) cui la Corte, nella vigenza del controllo preventivo di legittimità con la richiamata deliberazione della Sezione del Controllo n. 149/93 del 15.4.1993, aveva negato il visto per carenze in ordine alla dimostrazione dei presupposti del pagamento relativi sia all'ammontare stesso del disavanzo da ripianare, sia all'ammontare degli oneri già coperti per effetto dell'apporto per la normalizzazione dei conti.

La descritta situazione aveva determinato per l'esercizio 1994 una concentrazione dei pagamenti.

Nel 1995, invece, a differenza dei precedenti esercizi, tutto lo stanziamento del cap. 7749, riguardante il concorso nel ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione e fondi speciali relative al periodo 1988-1992, pari a 814,8 miliardi, era passato tra i residui. Tra i resti era stato conservato, inoltre, parte dello stanziamento (400 miliardi su 3.477,2 miliardi) del cap. 4634, riguardante le somme da corrispondere per regolamenti CEE per il mantenimento in esercizio dell'infrastruttura ferroviaria (impegni: 3.477,2 miliardi; pagamenti: 3.077,2 miliardi); in totale pertanto 1.214,8 miliardi.

Nel 1996, infine, tutta la somma stanziata sul capitolo 4630 per la copertura del disavanzo del Fondo pensioni è passata in economia.

⁶ Approvata con deliberazione in data 19 maggio 1998.