

Una quota dello stanziamento iniziale (circa 18 milioni di euro) è stata utilizzata per la costituzione del capitale sociale di Sviluppo Italia S.p.A.; a titolo di compenso sono stati erogati alla stessa Società 1,278 milioni di euro per le prestazioni rese in attuazione di un primo programma di agevolazioni, relativo all'anno 1999; sulla base di una delibera CIPE del 1999, sono stati erogati a Sviluppo Italia 4,906 milioni, da destinare a finanziare programmi di promozione imprenditoriale. La residua somma di 1,562 milioni di euro, andata in economia nel 2003 e successivamente riscritta in bilancio, ad oggi non è stata utilizzata.

In proposito sono da ipotizzare interventi correttivi per ovviare a giacenze che si protraggono nel tempo senza un loro utilizzo.

4. Sul Fondo venture capital gestito dalla FINEST S.p.A. (Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo)⁷, per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi. Nell'anno in esame non sono state effettuate operazioni, mentre sono maturati costi di gestione per circa 59 mila euro. Ciò ha indotto il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in seno al Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR), a sollecitare efficaci iniziative per dare impulso alla operatività del Fondo, tanto più necessarie in presenza di una crisi finanziaria che rende più difficile per gli imprenditori il ricorso al credito.

La Finest S.p.A., in risposta ad una richiesta istruttoria della Corte, ha ricondotto la scarsa operatività del Fondo, in particolare, alla situazione economica generale che avrebbe ridotto le potenzialità di sviluppo delle Piccole Medie Imprese, destinatarie degli interventi agevolativi, ed all'ingresso nella Comunità Europea di diversi Paesi dell'Europa dell'Est, nei cui confronti è venuta meno l'applicabilità delle agevolazioni.

A parere della Corte, le motivazioni addotte dalla Società che gestisce il Fondo convalidano maggiormente le osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, riguardo alla necessità di un uso più efficiente delle risorse, ovvero di una riflessione sull'attualità dello strumento.

⁷ Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

5. Il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) dalla legge finanziaria 2007⁸ per realizzare gli interventi necessari a contribuire alla riduzione delle emissioni clima-alteranti, nel rispetto degli obblighi posti dal Protocollo di Kyoto, non ha operato e solo nel mese di aprile del 2009 si è conclusa la fase procedimentale di avvio della gestione. Anche in questo caso, l'Amministrazione di riferimento (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) ha motivato il ritardo nella conclusione dell'iter procedimentale per l'avvio della gestione (il decreto che ne definisce le modalità è entrato in vigore solo il 30 aprile 2009) con la complessità della procedura (decreto di concerto tra i Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico, sottoposto al parere della Conferenza unificata, di definizione delle modalità di funzionamento del Fondo; successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di determinazione del tasso di interesse da applicare; convenzione con la CDP) che non avrebbe consentito l'operatività del Fondo nei tempi prevista dalla legge istitutiva.

A parere della Corte, il tempo che si è reso necessario per la conclusione della prima fase di avvio del Fondo, la convezione con la CDP non è ancora stata sottoscritta, appare comunque non giustificato, anche in considerazione della funzione strategica che la legge ha attribuito al Fondo per consentire all'Italia di assolvere gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto. Gli stanziamenti previsti, 200 milioni di euro per il triennio 2007/2009, sono rimasti inutilizzati, vanificando, anche in questo caso, gli obiettivi indicati dal legislatore; di questi stanziamenti 10 milioni, per ciascuno degli anni, trasferiti al capitolo 7914 del Ministero, sono stati impegnati negli anni 2007/2008 ma non sono stati pagati.

6. Già nella relazione sull'esercizio 2007 la Corte aveva sottolineato il ridotto utilizzo del Fondo per la demolizione delle opere abusive gestito dalla CDP, che riconduceva lo scarso interesse dimostrato sino ad oggi dai comuni alle resistenze delle comunità locali verso provvedimenti di demolizione. Pur manifestandosi un diverso atteggiamento delle amministrazioni locali, anche per gli interventi in questo settore dell'autorità giudiziaria, nel 2008 l'operatività del Fondo è stata assai scarsa. Su una disponibilità iniziale al 31 gennaio 2008 di 60 milioni di euro (lo stanziamento iniziale è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni di euro, incrementato dalla Finanziaria 2008, nonostante le limitate richieste, di ulteriori 10 milioni) sono state accordate cinque anticipazioni per un totale di 236 mila euro, seguite da una sola erogazione di 35 mila euro.

⁸ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1110-1115.

7. Come è noto alla SIMEST S.p.A. – Società Italiana per le Imprese all’Estero – è affidata la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Con riferimento al Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell’art. 2, della legge n. 394 del 1981⁹, il 2008 può essere considerato un anno di transizione. Ciò in quanto, con il DL n. 112 del 2008¹⁰, che ha abrogato la “394” ad eccezione dell’art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione, sono state soppresse le norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art. 3, della “304”), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. “143”), e sono stati previsti nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e studi di fattibilità e prefattibilità, ed a programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE. Pertanto, nel corso dell’anno di riferimento, le finalità dei finanziamenti hanno subito una modifica e si sono adattate alla nuova disciplina.

La riforma di questo sistema di agevolazioni tiene conto delle iniziative che avevano dimostrato di ricevere il maggiore interesse da parte del sistema imprenditoriale, che per tale ragione sono state mantenute, e si pone l’obiettivo di una modernizzazione del settore attraverso una maggiore flessibilità degli incentivi ed adattabilità alle aspettative ed esigenze del mondo imprenditoriale, nel rispetto dei vincoli comunitari relativi agli aiuti di importanza minore (*de minimis*¹¹).

Pertanto, sono ancora presenti alcune criticità, già sottolineate in sede di esame dei precedenti esercizi finanziari, relative alle difficoltà di reperimento delle necessarie garanzie ed al limitato contenuto agevolativo degli interventi.

8. Una particolare attenzione richiede la vicenda dell’istituzione, dell’avvio e del defianziamento del Fondo per il credito ai giovani, istituito dal comma 6, dell’art. 15 del DL n. 81 del 2007¹², presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed azzerato nel 2009.

Per la gestione, affidata alla CONSAP S.p.A., Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici, è stato previsto uno stanziamento di 10 milioni annui per il triennio 2007/2009, utilizzando le risorse del Fondo per le politiche giovanili. I finanziamenti sono destinati a favorire l’accesso al credito di giovani di età compresa tra i 18 ed i 40 anni per la realizzazione

⁹ Legge 29 luglio 1981, n. 394 di conversione del DL 28 maggio 1981, n. 251.

¹⁰ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹¹ Regolamento C.E. n. 1998/2006 “*de minimis*”.

¹² Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n. 127.

di iniziative a carattere nazionale, attraverso il rilascio di garanzie dirette alle banche e agli intermediari finanziari.

La CONSAP ha iniziato ad operare il 1° marzo 2008 e sino alla fine dell'anno, a fronte di 10 milioni di euro relativi allo stanziamento 2007, ha accantonato per garanzie rilasciate circa 225 mila euro, ai quali devono essere aggiunti circa 174 mila euro per spese di gestione oltre a circa 35 mila euro per imposte. Al 31 dicembre 2008, l'avanzo di gestione ammonta a circa 9,4 milioni di euro.

L'Amministrazione, in considerazione del ridotto utilizzo dei finanziamenti, non ha trasferito alla Società di gestione gli stanziamenti del 2008, che rimangono allocati al capitolo 848 "Fondo per il credito ai giovani" del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre, a seguito dei tagli apportati dalla Finanziaria 2009 al Fondo per le politiche giovanili (ridotto da 130 a 79,759 milioni di euro) dal quale, come già detto, sono tratte le risorse per il Fondo di rotazione, è stato azzerato lo stanziamento 2009.

Pur in presenza di esigenze di controllo della spesa pubblica, che possono richiedere opportune riprogrammazioni, in presenza di somme (seppur non utilizzate o scarsamente utilizzate) che la legge ha destinato a specifiche finalità, occorre che sia il legislatore stesso ad intervenire, eventualmente anche abrogando le precedenti disposizioni laddove ritenute non adeguate agli scopi.

Si ripropone nel caso in esame quanto già osservato in merito alla necessità che il complesso settore degli incentivi operante attraverso i fondi di rotazione, sia oggetto di analisi e di approfondimenti, che attraverso la valutazione dei risultati raggiunti pervenga ad una analisi comparata del rapporto costi/benefici, dove sotto la voce "costi" va anche considerato, soprattutto in un periodo di crisi finanziaria, l'immobilizzo di risorse pubbliche.

9. Infine, con riguardo al Fondo per l'innovazione tecnologica, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, dal quale sono stati tratti 300 milioni di euro destinati dal DL n. 80 del 2008¹³ quale prestito all'Alitalia, si osserva che la somma anzidetta non risulta ancora versata alla contabilità speciale 1201 relativa al Fondo in parola, come disposto dal comma 2 *octies*, dell'art. 1 del decreto.

La complessa procedura si è sostanziata nell'emanazione di un decreto di variazione (n. 115951 del 21 novembre 2008), con il quale, ai sensi del decreto legge n. 80, sono state disposte le riduzioni delle autorizzazioni di spesa previste per la copertura finanziaria dell'onere ed è

¹³ DL 23 aprile 2008, 80, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge. 23 giugno 2008, n. 111.

stato istituito, nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, un nuovo capitolo sul quale sono stati trasferiti i 300 milioni di euro, per essere versati sulla contabilità speciale relativa al Fondo, quale ripiano dell'anticipazione concessa ad Alitalia S.p.A.. A tutt'oggi, peraltro, la somma non risulta riaccreditata.

10. Questa sintetica ricognizione di alcune criticità di gestione dei fondi di rotazione sottolinea la necessità di un ripensamento circa la funzione e l'efficacia di alcuni interventi finanziari, riguardo l'attualità dell'interesse del sistema delle imprese verso questi strumenti agevolativi e la capacità delle amministrazioni interessate di rispondere tempestivamente alle indicazioni del legislatore, assicurando un'efficiente operatività dei fondi ed un uso ottimale delle risorse.

Nella relazione sull'esercizio 2007 si sottolineava che, anche in considerazione della particolare congiuntura economica, è necessario un attento monitoraggio dell'efficacia degli strumenti di sostegno al sistema imprenditoriale, che dovrebbe essere svolto congiuntamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle singole amministrazioni competenti per materia. Osservazioni che non possono non essere confermate anche in questa sede, rilevando ancora una volta che l'attività gestionale, laddove le amministrazioni sono direttamente responsabili delle risorse, ovvero l'attività di vigilanza nei confronti di soggetti estranei alla P.A., cui sono affidati determinati strumenti di sostegno con finanziamenti pubblici, troppo spesso non sono supportate da idonee analisi sui risultati raggiunti e non sono seguite da adeguati interventi per migliorarne l'efficacia.

11. Un discorso a parte richiede l'esame degli interventi nel settore della ricerca scientifica e tecnologica¹⁴, nel cui ambito operano per attività sostanzialmente analoghe i Ministeri dell'università e della ricerca e dello sviluppo economico e la Cassa Depositi e Prestiti. La legge finanziaria 2005, art. 1, comma 354 ha infatti istituito presso la "Cassa" un fondo rotativo con uno stanziamento di 6 miliardi alimentato dal risparmio postale, finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati da destinare ad interventi previsti da leggi agevolative già in vigore; leggi che sono altresì alla base di analoghi interventi di sostegno direttamente amministrati attraverso appositi fondi di rotazione (Fondo agevolazioni alla ricerca, Fondo per l'innovazione tecnologica) dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'università e della ricerca.

¹⁴ Il Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata è stato istituito dalla legge n. 1089 del 1968. In materia sono poi intervenuti i seguenti provvedimenti: leggi n. 46 del 1982, n. 488 del 1992, il d.lgs. n. 297 del 1999, la legge n. 296 del 2006, il DL n. 81 del 2007, il DL n. 159 del 2007, la legge finanziaria 2008.

Questa che appare una duplicazione di strumenti di sostegno e di soggetti gestori - la "Cassa" finanzia progetti proposti dalle Amministrazioni stesse - trova una ragione nel ricorso al risparmio postale per la necessaria provvista, che consente di non gravare con ulteriori spese sui saldi di finanza pubblica.

12. Con riferimento alle iniziative di sostegno all'imprenditoria cinematografica, attraverso il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica, gestito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., merita di essere sottolineata la circostanza che, nel 2008, per la prima volta, si sono verificati rientri di capitale al Fondo per un ammontare di 16,355 milioni di euro per quota capitale.

Capitolo IV

La gestione del Patrimonio dello Stato

- 1. Le risultanze nell'esercizio 2008 del Conto generale del Patrimonio dello Stato:** - 1.1. *Classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95;* 1.2. *Applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997;* 1.3. *La concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio;* 1.4. *Gli effetti del federalismo fiscale sul Conto del Patrimonio nel quadro della riforma della contabilità pubblica.*
- 2. Attività finanziarie:** - 2.1. *Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale.*
- 3. Attività non finanziarie prodotte:** - 3.1. *Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato;* 3.2. *I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio;* 3.3. *Beni immobili dismessi dal Ministero della difesa;* 3.4. *La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata;* 3.5. *La valutazione dei beni di interesse storico e artistico.*
- 4. Le attività non finanziarie non prodotte:** - 4.1. *Il Demanio marittimo;* 4.2. *La tutela del demanio marittimo.*
- 5. Passività finanziarie:** - 5.1. *Residui passivi perenti.*
- 6. Le risultanze dei conti allegati.**
- 7. Considerazioni conclusive.**

1. Le risultanze nell'esercizio 2008 del Conto generale del Patrimonio dello Stato

Il Conto per il 2008, presentato alla Corte il 4 giugno 2009 - in lieve ritardo rispetto alla previsione dell'art. 22 della legge n. 468 del 1978 - evidenzia un peggioramento patrimoniale di 30,3 miliardi, inferiore a quello del precedente esercizio (55,1 miliardi), che risente degli andamenti di finanza pubblica, tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.504,3 miliardi (1.474 miliardi nel 2007).

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un notevole incremento nella consistenza delle passività di 119,2 miliardi (18,4 miliardi nel 2007) solo parzialmente compensato da un aumento nella consistenza delle attività di 88,9 miliardi, e, in particolare, delle attività finanziarie (69 miliardi).

Alla data del 31 dicembre 2008 la consistenza del totale attività (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte e attività non finanziarie non prodotte) registra un importo pari a 619,06 miliardi e costituisce il 29,15 per cento rispetto a quella delle passività che invece ammonta a 2.123,4 miliardi.

Al peggioramento dei saldi di bilancio, si è accompagnato nel 2008 anche un peggioramento delle risultanze complessive delle operazioni patrimoniali. Tale risultato è strettamente connesso alla cessione di quote di società partecipate che ha determinato, contestualmente all'acquisizione di entrate, la variazione in diminuzione di elementi patrimoniali dello Stato.

Il peggioramento della gestione patrimoniale è riconducibile, per 308,6 milioni agli effetti del disavanzo di bilancio, per 27,3 miliardi alle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio, e per 2,7 miliardi alla diminuzione netta degli elementi patrimoniali.

Nel 2008 sono stati contratti debiti a medio-lungo termine per un totale di 222,5 miliardi e rimborsati prestiti per 187,9 miliardi.¹

Attesa la rilevanza delle spese classificate per missioni e programmi, i punti di concordanza tra gli accertamenti di competenza del bilancio e il Conto del Patrimonio sono connessi, principalmente, alla missione intitolata "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" per 122,2 miliardi (per la predetta missione il totale stanziato ammonta a 122,8 miliardi di euro), comprendente gli oneri per i mutui delle Regioni e degli Enti locali, e alla missione "politiche economico-finanziarie e di bilancio" (62,5 miliardi), quest'ultima comprensiva, tra l'altro, della gestione dei conti di tesoreria e delle operazioni finanziarie; altra voce rilevante ai fini della concordanza è rappresentata dalla gestione del debito pubblico (264,2

¹ Dati desunti dal Conto riassuntivo del tesoro, esercizio finanziario 2008.

miliardi) di cui per rimborsi del debito pubblico per 184,8 miliardi e la restante parte inerente agli oneri per il servizio del debito statale.

A fronte di un debito del settore statale molto elevato, lo Stato ha un patrimonio attivo di grandi dimensioni; le iniziative per la valorizzazione del Patrimonio e quelle per la riduzione dello *stock* del debito e dei conseguenti interessi passivi non hanno portato a risultati significativi.

Le iniziative concretizzatesi con le dismissioni fino ad oggi effettuate non hanno determinato effetti sostanziali nell'esercizio 2008 e il debito patrimoniale è aumentato da 1.055,3 miliardi a 1.101,6 miliardi (+46 miliardi).

Occorre guardare con molta cautela alla possibilità di proseguire nel ricorso ad entrate straordinarie per cessioni di immobili in quanto, come più volte osservato dalla Corte, oltre a non essere pacifica la loro contabilizzazione ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, non sono comunque di agevole concreta realizzazione.

Sono note le difficoltà incontrate nella cessione dei beni immobili del Ministero della difesa, difficoltà non ancora superate, come dimostrato dai ripensamenti per quanto riguarda il numero e l'identificazione degli immobili oggetto di cessione.

1.1. Classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95

La classificazione dei dati del Conto del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95 può consentire un miglioramento nella leggibilità dei risultati della gestione, raffrontandoli con quelli degli altri Paesi europei che ne hanno approvato l'adozione; tale risultato stenta tuttavia ad essere conseguito a distanza di oltre un decennio dalla sua previsione e non si denotano significative iniziative dirette ad una completa classificazione.

L'applicazione della predetta classificazione è ancora limitata in quanto ne sono escluse alcune tipologie di beni, quali gli aeroporti e i beni immobili in gestione del Ministero della difesa, ed alcune Amministrazioni dello Stato dotate di autonomia amministrativa e contabile (Autorità indipendenti), nonché i beni degli organismi appartenenti alle Forze armate, di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco²; analoga carenza concerne l'iscrizione degli apporti

² A seguito della deliberazione n. 14/2007 della Sezione centrale di controllo della Corte sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato del 19 giugno 2007, relativa ai risultati di una specifica indagine attinente ai rapporti tra attività contrattuale e gestione patrimoniale, indagine che ha posto in evidenza la scarsa attenzione posta dall'Amministrazione della difesa ai rapporti tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sulle risultanze del conto del Patrimonio, si è avuto un intervento del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che ha fornito alla stessa Amministrazione della Difesa alcune specifiche indicazioni

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.

L'adozione della predetta classificazione, oltre a costituire un adempimento che misura il grado di effettiva capacità di adeguamento rispetto a regole comuni a livello europeo, viene incontro ad esigenze di trasparenza e di specificità delle poste patrimoniali sottoposte al giudizio della Corte propedeutico all'esame parlamentare.

Nel Conto del Patrimonio sono indicati, secondo cinque livelli di classificazione del SEC'95, i diversi elementi attivi e passivi del Conto del Patrimonio descritti in apposito allegato³.

L'attuale classificazione dei dati del Conto del Patrimonio (fino al quinto livello) che migliora l'evidenziazione dei profili di sua redditività e di raccordo con le operazioni di bilancio, non consente una chiara individuazione delle poste contabili sulle quali la Corte svolge i riscontri propedeutici alla dichiarazione di regolarità.

Si ribadisce l'osservazione che il sistema di codificazione del Conto del Patrimonio andrebbe adeguato per consentire le verifiche di regolarità della Corte riguardanti la regolare iscrizione dei dati riferiti alle poste patrimoniali con i relativi allegati, 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.

A limitare la significatività del Conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste secondo la classificazione del SEC'95 e da definire in sede Eurostat, 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.

sulla problematica in questione. In particolare, è stata ribadita l'essenzialità dell'individuazione dei beni in uso alla predetta Amministrazione e della successiva comunicazione al competente Ufficio Centrale del bilancio, per una esaustiva esposizione dei dati del Conto del Patrimonio dello Stato secondo la classificazione SEC'95.

³ Il Conto del Patrimonio è articolato in due sezioni: la prima nella quale vengono esposti distintamente i conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con la classificazione con il SEC'95, e la seconda che illustra 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.

1.2. Applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997

La gestione delle risorse dello Stato, che costituisce un obiettivo prioritario per l'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997, ha subito, nel corso degli anni, una progressiva trasformazione e tende progressivamente a svolgersi attraverso un articolato sistema di società partecipate o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, che spesso sono soggetti strumentali dell'Amministrazione statale, a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti.

Rilevanti risorse finanziarie sono, dunque, erogate dal predetto Ministero a una pluralità di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, cui sono affidate importanti scelte strategiche di tipo imprenditoriale.

La tendenza espansiva dei modelli organizzativi di società a capitale pubblico alle quali sono affidati compiti gestionali potrebbe rafforzare l'esigenza di una chiara evidenziazione in documenti contabili dei risultati complessivi sostenuti dalle predette società costituite con l'apporto di capitale prevalentemente pubblico, anche per orientare le azioni dirette alla valorizzazione dell'attivo patrimoniale ed all'affidamento di compiti gestionali di attività e di servizi pubblici.

L'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997, per quanto riguarda una maggiore significatività economica del Conto, realizzata ancora in parte, potrebbe consentire una rappresentazione complessiva dei risultati della gestione statale che tenga conto della predetta tendenza espansiva del modello organizzativo e che possa consentire, in prospettiva, una razionalizzazione delle attività possedute dallo Stato; tale rappresentazione andrebbe accompagnata dal censimento dell'attivo pubblico con ricostruzione del suo valore di mercato e con l'individuazione dei beni dello Stato che siano utilizzabili, in via diretta od indiretta, in senso economico.

La Corte ha richiamato l'attenzione nelle relazioni dei precedenti esercizi, sulla necessità di imprimere alla gestione del Patrimonio dello Stato i caratteri della economicità e della efficienza, osservando che il processo di revisione delle forme di utilizzazione dei beni immobili dello Stato impone una esatta e completa individuazione, anche a livello regionale, della loro effettiva consistenza e del quadro aggiornato ed ordinato delle modalità di utilizzazione e dei relativi proventi.

In senso migliorativo della significatività del quadro complessivo dei beni immobili suscettibili di utilizzazione economica, nel corso del 2009, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha individuato, per l'inserimento nel Conto, anche beni appartenenti al

demanio storico-artistico, demandando ai competenti uffici territoriali dell'Amministrazione finanziaria la rilevazione dei dati di consistenza dei predetti beni.

La gestione in senso economico del patrimonio immobiliare dello Stato ha consolidato ed ampliato il ruolo dei soggetti pubblici istituzionali coinvolti; infatti, oltre al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che svolge tradizionalmente la compilazione ed il raccordo con il bilancio delle risultanze finali del Conto generale del Patrimonio e al Dipartimento del tesoro che ha il compito di ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico secondo criteri finalizzati alla gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo, altri significativi compiti sono attribuiti all'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico, nonché a società a totale o prevalente capitale del Ministero dell'economia e delle finanze (quali la Fintecna).

Resta ferma, inoltre, l'esigenza della costruzione di un conto economico dell'Amministrazione dello Stato, avviando l'elaborazione di un rendiconto generale dello Stato idoneo a dimostrare e raccordare, anche con le opportune evidenziazioni dei centri di costo e di ricavo, i risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione statale con quella degli enti pubblici ad essa collegati, di consentire analisi dirette alla misurazione dei rendimenti dell'azione amministrativa e di raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale.

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

1.3. La concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio

Una ragione d'inadeguatezza della struttura attuale del Conto attiene alla scarsa leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite concernenti la gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di bilancio e a quelle di tesoreria, evitando in tal modo possibili duplicazioni.

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, anzitutto, anche per la

conclusione delle operazioni di tesoreria siano rispettati i tempi previsti per quelle di bilancio, e che, inoltre, sia adottata una classificazione che renda una più chiara rappresentazione nel Conto patrimoniale delle operazioni di tesoreria connesse con quelle con il Conto del bilancio.

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

In tal senso, 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.

Può contribuire a un miglioramento la prospettazione, in apposito documento redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed allegato al rendiconto, dei punti di concordanza tra accertamenti di competenza del bilancio (per entrate e spese) e Conto del Patrimonio, distinti per Amministrazione, per missioni e per programmi; tale documento, peraltro privo di riferimenti ai criteri metodologici di compilazione, fornisce alcune prime indicazioni utili per una analisi degli effetti anche sul Conto del Patrimonio delle missioni e dei programmi svolti nell'esercizio.

Nel Conto del Patrimonio dello Stato sono riscontrabili cospicue "rettificazioni", cioè voci contabili non collegate alla gestione del bilancio, che rispondono all'osservanza di regole e di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio e non soggette a preventiva approvazione parlamentare.

Nel Conto non sono specificate le operazioni sottostanti ed i criteri con i quali gli uffici procedono a tali modifiche di valori.

Tale situazione è stata già rilevata dalla Corte in precedenti esercizi, ma sta progressivamente assumendo proporzioni di notevole rilevanza e contribuisce a limitare la

significatività dei risultati complessivi del Conto e la raffrontabilità con quelli degli altri Paesi europei che applicano le disposizioni previste nel SEC'95.

Tra gli aspetti che rendono difficile il raccordo tra le variazioni patrimoniali e la gestione di bilancio, uno in particolare si riferisce all'aggiornamento in inventario dei beni in gestione al Ministero della difesa. Le iscrizioni negli inventari rappresentano, infatti, valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto; il problema scaturisce anche dai ritardi da parte degli enti militari nell'invio dei dati aggiornati.

Altre difficoltà sono connesse all'applicazione della rivalutazione per i materiali già in distribuzione ai fini dell'impiego, con conseguente mancata adozione dei criteri aziendalistici di valutazione delle rimanenze e con difficoltà nei raccordi con i dati riportati nelle risultanze dei magazzini dello Stato.

Ai fini di una più esatta rilevazione del punto di concordanza tra la situazione patrimoniale e quella finanziaria, l'iscrizione in inventario dei predetti beni dovrebbe avvenire al prezzo di costo dei beni mobili acquistati, limitando quindi la prassi di indicare il valore ottenuto dal "nomenclatore" per i beni codificati in ragione delle loro specifiche caratteristiche⁴, con negativi riflessi sui risultati contabili della gestione patrimoniale dello Stato.

Anche nel 2008 tali difficoltà non sono state ancora superate e i valori dei prezzi di inventario risultano anacronistici e non connessi ai costi sostenuti, in quanto le regole contabili adottate dal Ministero della difesa per la valutazione delle poste patrimoniali non consentono una rappresentazione affidabile della consistenza patrimoniale; la portata, anche in termini quantitativi, della problematica esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi nel Conto dell'ultimo esercizio 2008, nel quale, a fronte di aumenti per acquisti per circa 44,1 miliardi, sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per circa 44 miliardi, parte delle quali per "aggiornamento dei prezzi unitari di inventario tra quelli di mercato e quelli di nomenclatore".

1.4. Gli effetti del federalismo fiscale sul Conto del Patrimonio nel quadro della riforma della contabilità pubblica

Le considerazioni sopra formulate in merito alla rappresentatività e significatività del Conto del Patrimonio acquisiscono particolare rilevanza e diventano suscettibili di ulteriori approfondimenti, alla luce delle previsioni di cui alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42,

⁴ Il nomenclatore riporta un importo medio rispetto ai prezzi individuabili nei diversi contratti, non aggiornato e non in linea con l'effettivo corrispettivo contrattuale, dando luogo - come evidenziato nella richiamata indagine della Corte e condiviso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - a differenze, tanto positive quanto negative, tra il predetto corrispettivo, da cui trae origine l'erogazione finanziaria e il valore di inventario quale emergente dal nomenclatore.

“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

Con il citato provvedimento, il Governo viene fra l’altro delegato a stabilire i principi generali per l’attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (cap. VII, art. 19), in attuazione di quanto stabilito dal comma 6 dell’art. 119 della Costituzione⁵.

L’esercizio della suddetta delega deve avvenire nel rispetto dei principi e criteri direttivi di seguito sintetizzati:

- attribuzione a titolo non oneroso, ai diversi livelli di governo, per tipologie di beni, seguendo criteri legati alle dimensioni territoriali, capacità finanziarie, competenze e funzioni effettivamente esercitate dalle diverse regioni ed Enti locali;
- attribuzione anche di singoli beni individuati in liste determinate;
- attribuzione di beni immobili secondo il criterio di territorialità;
- individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale intrasferibili (compresi quelli del patrimonio culturale nazionale);
- metodo della concertazione ai fini dell’attribuzione, con ricorso alla Conferenza unificata.

Vengono stabiliti contenuti particolari per Roma capitale ed in particolare i seguenti specifici principi:

- attribuzione di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze attribuite;
- trasferimento, a titolo gratuito, dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell’Amministrazione centrale⁶.

L’attuazione di queste previsioni presuppone la disponibilità di un quadro completo ed esaustivo delle componenti attive del patrimonio suscettibili di attribuzione, nonché una valorizzazione di tali componenti secondo criteri validi ed univoci. Quest’ultima esigenza acquista rilievo sotto due profili.

In primo luogo per una corretta contabilizzazione degli effetti dell’attribuzione nei conti, tanto dello Stato, quanto dell’ente destinatario della stessa. Al riguardo il processo di

⁵ Ai sensi dell’art. 2 della legge delega, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi entro ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge.

⁶ Art. 24, comma 7 della legge delega.

attribuzione rende quanto mai necessario anche un perfezionamento delle concordanze tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio⁷.

Inoltre, una corretta ed univoca valorizzazione delle componenti attive del patrimonio rileva ai fini di un'attribuzione equilibrata dei beni ai diversi livelli di governo, ed ai diversi enti di uno stesso livello, in applicazione dei principi e criteri sopra indicati. A tal proposito risulta anche significativa l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica⁸. L'importanza di un'equa attribuzione fra enti si apprezza maggiormente se si colloca tale processo nel complessivo quadro innovatore prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, ove la dotazione patrimoniale degli enti assume un significativo ruolo anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica⁹.

L'attuazione della delega in materia di federalismo fiscale, dunque, presuppone il superamento delle criticità sopra rilevate in ordine alla rappresentatività e significatività del Conto del Patrimonio dello Stato ed alla realizzazione di un censimento completo dei beni immobili destinati al trasferimento.

Agli stessi fini, potrebbe risultare particolarmente utile la realizzazione di un Conto patrimoniale del settore pubblico, strumento conoscitivo funzionale ad una attribuzione più consapevole ed, in generale, ad una migliore gestione del complesso patrimonio pubblico anche a seguito del processo di attribuzione¹⁰.

Tuttavia, presupponendo il consolidamento di una omogeneità dei conti, viene in rilievo, sotto questo aspetto, l'esigenza di un'effettiva armonizzazione dei conti di tutte le Amministrazioni pubbliche, principio richiamato tanto nella legge delega in materia di federalismo fiscale¹¹, quanto nel d.d.l. A.S. 1397 recante "legge quadro in materia di contabilità

⁷ Vedi par. 1.3.

⁸ Obiettivo alla base delle previsioni di cui all'art. 14 del d.lgs n. 279 del 1997 ad oggi non pienamente attuate (Vedi par. 1.2.).

⁹ Ci si riferisce in particolare all'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti virtuosi e di un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, da attuarsi fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere tali obiettivi, fra i quali si segnala anche "l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente" (art. 17, comma 1, lett. e) della legge delega).

¹⁰ Perché l'attribuzione in parola ai diversi livelli di governo locale si attui su un terreno fatto di rappresentazioni contabili e strumenti di gestione tale da assicurare la migliore valorizzazione ed utilizzo dei beni, non può non evidenziarsi il particolare rilievo assunto dall'attuazione delle vigenti misure tese al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio in sede locale. Fra queste le previsioni di cui all'art. 58 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai sensi del quale Regioni ed Enti locali sono chiamati a redigere un elenco contenente i beni immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali suscettibili di valorizzazione o di dismissione.

¹¹ Art. 2, comma 2, lett. h) della legge delega. Come precisato dalla Corte in sede di audizione sul federalismo fiscale (12 febbraio 2009). Gli obiettivi di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali sono da leggersi fra gli "*elementi fondamentali di un disegno che inserisce il riconoscimento di un'adeguata autonomia finanziaria degli enti in un sistema di coerenze caratterizzate da un forte spirito di coesione, non solo basato sulla solidarietà, ma anche sulla possibilità - necessità di riconoscersi, anche per i servizi ricevuti, parte di un unico sistema nazionale*".