

lasciano perplessi, considerata la totale gestione informatizzata dei dati, così come lasciano perplessi le affermazioni riguardanti la responsabilità della gestione dei capitoli di entrata.

La Ragioneria Generale ha infatti affermato che la responsabilità della gestione dei capitoli di entrate eventuali e diverse, come per tutti gli altri capitoli di entrata, nel contesto del bilancio di previsione è attribuita ad un unico centro di responsabilità, in ossequio alla legge n. 94/97 ed al decreto legislativo n. 279/97, a prescindere dalle considerazioni delle Amministrazioni competenti, che individuano più centri di responsabilità interessati alle entrate che affluiscono ai capitoli in questione. Ciò conferma il totale distacco esistente tra la gestione delle entrate e la sua rappresentazione in bilancio.

Alla considerazione formulata dalla Corte circa la difficoltà di poter effettuare un efficace monitoraggio in presenza della mancata formulazione di previsioni o la formulazione di previsioni solamente per memoria o comunque pro forma, senza tenere conto delle effettive potenzialità della specifica fonte di entrata⁴⁰, la RGS ha sottolineato che, in gran parte, i capitoli riguardanti le entrate eventuali e diverse «concernono entrate riassegnabili alla spesa in base a previsione di legge. Nel caso di entrate riassegnabili, la previsione “per memoria” si rende necessaria per consentire di operare le variazioni di bilancio finalizzate a riassegnare gli introiti alla spesa, senza alterare i saldi di bilancio. Tali variazioni, infatti, sono compensative, in quanto consistono in aumenti di pari importo dell’entrata e della spesa. Ovviamente, per operare la variazione in entrata, sul capitolo pertinente non può essere già iscritta la previsione».

L’andamento dell’aggregato dei capitoli delle entrate eventuali e diverse è sostanzialmente governato, per il 73 per cento nel 2004, da quello del cap. 2368⁴¹. L’ex Ministero del tesoro, in relazione alle indagini svolte dalla Corte⁴², aveva a suo tempo affermato di non avere conoscenza della composizione delle entrate del capitolo e, conseguentemente, non era stato in grado di spiegare le ragioni del continuo calo degli importi verificatosi fino al 1999 e, ancor meno, di cercare di monitorarne e governarne l’andamento. E’ possibile, e forse anche probabile, che si sia trattato di un’evoluzione connessa al fisiologico contrarsi di fonti di entrata occasionali e straordinarie, ma sicuramente preoccupa la circostanza che l’Amministrazione non solo non fosse in condizione di sapere come mai su una singola voce di bilancio si fossero

⁴⁰ Mediamente nei vari esercizi finanziari oltre la metà dei capitoli concernenti le entrate finali sono inizialmente iscritti in bilancio “per memoria”. In merito ai capitoli iscritti in bilancio “per memoria”.

⁴¹ Oggi “Entrate eventuali e diverse del Ministero dell’economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica” nel quale, nel biennio 1998/1999, sono confluiti ben 36 capitoli, alcuni dei quali con importi decisamente non trascurabili, e nel 2004 altri tre capitoli/articoli diventato un contenitore ancora più generico di quanto non lo fosse già, in cui la natura delle diverse entrate si confonde, impedendo di individuare le connesse responsabilità gestionali.

⁴² Vedi nota 26.

registrate tre successive diminuzioni di entrata dell'ordine, in media, di 1.300 miliardi di lire, ma neppure si ponesse il problema di come poterne acquisire conoscenza.

La lettura di dati di consuntivo ad oggi conferma una tendenza alla crescita negli ultimi anni: gli accertamenti sono passati dagli 880 milioni del 1999 (500 nel 2000) ai 1.660, 1.793 e 1.855 nel triennio 2001-2003, per terminare con i 2.002 milioni nel 2004. Riscossioni e versamenti totali ricalcano le stesse cifre.

Nessuna chiarificazione è stata fornita dalla RGS in relazione alle osservazioni formulate sulla collocazione dei singoli capitoli nelle Unità previsionali di base. Infatti, la collocazione degli stessi in UPB diverse dalla più generica «Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari» potrebbe indurre a ritenere che l'Amministrazione faccia corrispondere il capitolo all'Unità previsionale dalla cui specifica area omogenea di attività prevalentemente derivi il gettito. Tale deduzione risulta tuttavia poco convincente, in quanto, per poter stabilire la corretta collocazione di un capitolo o di un articolo all'interno dell'appropriata UPB, l'Amministrazione dovrebbe conoscere la composizione delle relative entrate. Ma, come si è detto, quella della mancata conoscenza della composizione del gettito delle entrate eventuali e diverse è proprio la carenza di fondo rilevata in merito a questa tipologia di entrate.

Capitolo V

La gestione del patrimonio dello Stato

- 1. Considerazioni di sintesi sui risultati della gestione patrimoniale dello Stato e profili di raccordo con saldi di finanza pubblica.**
- 2. Le risultanze della gestione del debito del settore statale nel Conto del patrimonio dello Stato.**
- 3. Lo stato di realizzazione del piano di rientro del debito pubblico rispetto al PIL.**
- 4. Lo stato di applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997, art. 14.**
- 5. I risultati dell'attività della Patrimonio S.p.A..**
- 6. I fondi immobiliari.**
- 7. Le operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.**
- 8. Il conferimento di immobili alla CONI Servizi S.p.A..**
- 9. Le privatizzazioni mobiliari e gli effetti della cessione di quota del capitale sociale dell'ENEL S.p.A..**
- 10. La tutela dei beni di interesse culturale ed artistico.**
- 11. I risultati della gestione 2004.**
- 12. L'iscrizione nel Conto del patrimonio dello Stato del netto patrimoniale e dei beni dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato e dell'ex Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.**

1. Considerazioni di sintesi sui risultati della gestione patrimoniale dello Stato e profili di raccordo con saldi di finanza pubblica.

Le risultanze della gestione patrimoniale dello Stato per il 2004 espongono un peggioramento di 32.124 milioni, che risente degli andamenti di finanza pubblica, lontani dagli obiettivi programmati nel documento di programmazione economico-finanziaria 2005-2008; tale documento non contiene un espresso riferimento alla gestione patrimoniale, anche se la riduzione del debito dello Stato per effetto del processo di privatizzazione doveva contribuire al

conseguimento dell'obiettivo dell'attestazione del rapporto Debito/PIL intorno al valore programmato. La consistenza del debito del settore statale¹ è stata pari a 1.325,7 miliardi, con un incremento del 2,95 per cento rispetto al precedente esercizio; di tale debito, 1.184,9 miliardi sono costituiti dai titoli di Stato.

Al miglioramento dei saldi del settore statale, che vengono espressi in termini finanziari, si è accompagnato nel 2004 un peggioramento delle risultanze complessive delle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio connesse ad operazioni di acquisizione di entrate conducibili a dismissioni immobiliari che hanno, perciò, determinato una conseguente variazione in diminuzione di elementi patrimoniali dello Stato.

Il peggioramento della gestione patrimoniale, come esposto nelle allegate tabelle 1a e 1b, è riconducibile, per 4.398,9 milioni, agli effetti del disavanzo di bilancio, per 24.417,8 milioni (risultanti dal miglioramento delle passività per 172 miliardi e da un peggioramento delle passività per 209 miliardi), a quelli delle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio, e per 3.306,7 milioni alla diminuzione netta degli elementi patrimoniali.

Il peggioramento dovuto ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è connesso, principalmente, alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennale a cedola semestrale (117,4 miliardi, in parte compensata da rimborsi per 82,6 miliardi, con un effettivo aumento della consistenza della posta passiva per 35 miliardi) e di buoni del tesoro indicizzati all'inflazione dell'area dell'Euro (BTP euro1) (con un aumento della consistenza passiva per 18,3 miliardi). In particolare, si è avuta una diminuzione della parte attiva patrimoniale per la vendita della partecipazione residua detenuta in Coopercredito S.p.A. (14,42 per cento) e per la cessione, attraverso un'offerta globale, del 18,87 per cento del capitale sociale di ENEL S.p.A.; le due operazioni hanno comportato² un introito lordo complessivo pari a 7.651 milioni, con una diminuzione patrimoniale, rispettivamente di 15,5 milioni e di 4.397 milioni. Altra cessione ha riguardato il trasferimento di impianti sportivi per 143 milioni alla CONI Servizi S.p.A..

Tra le questioni poste dall'EUROSTAT per la mancata convalida dei conti italiani vi è stata quella relativa alla classificazione della società Infrastrutture ai fini del sistema SEC'95 nel settore "società finanziarie" anziché in quello delle Amministrazioni Pubbliche, tenendo conto delle attività effettivamente affidate alla società stessa e delle modalità di svolgimento.

La classificazione della società Infrastrutture nel settore delle Amministrazioni Pubbliche, a seguito della decisione EUROSTAT del 23 maggio 2005 – secondo cui la garanzia prestata per un prestito di 800 milioni corrisponde ad un impegno effettivo da parte dello Stato al

¹ Fonte: Relazione sulla situazione del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004.

² Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro.

rimborso del debito - ha comportato che le emissioni di titoli obbligazionari e i prestiti effettuati dalla medesima società per il finanziamento del programma dell'Alta Velocità, configurino un ulteriore incremento del debito per 182 milioni³; lo scopo principale connesso al trasferimento di operazioni di finanziamento al di fuori dei conti della A.P. per il miglioramento dei saldi non ha quindi avuto il successo sperato.

Altra criticità attiene alla riclassificazione, sulla base delle recenti decisioni EUROSTAT, tra i trasferimenti in conto capitale, e quindi da iscrivere nel conto economico della A.P., dell'apporto di capitale dello Stato al Gruppo Ferrovie dello Stato (2,7 miliardi).

Hanno invece ridotto l'indebitamento netto statale le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, realizzate con il conferimento al Fondo Immobili Pubblici (fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso) di uno stock di edifici pubblici non residenziali per un valore di 2.987 milioni, peraltro non interamente registrato nel conto.

A fronte di un debito del settore statale molto elevato, lo Stato ha un patrimonio attivo di grandi dimensioni; le iniziative per la sua dismissione sono state, quindi, prioritariamente indirizzate alla riduzione dello stock del debito e dei conseguenti interessi passivi, con il miglioramento del saldo della gestione patrimoniale.

Tali iniziative non hanno portato nel 2004 ai previsti risultati in quanto, pur con la diminuzione degli interessi passivi (da 56.154 a 51.235 milioni), il debito patrimoniale è aumentato da 1.815,8 milioni a 1.870,7 milioni (+54 milioni).

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, in ragione delle riserve di EUROSTAT, non sono comunque di agevole concreta realizzazione.

Sono note le difficoltà incontrate nella cessione ai privati degli immobili di SCIP2, con il conseguente ricorso all'accensione di un mutuo bancario per fare fronte alle scadenze di rimborso dei titoli e di pagamento degli interessi agli investitori, e quelle incontrate con SCIP3 per la cartolarizzazione degli immobili del Ministero della difesa, difficoltà non ancora superate, come dimostrato dai ripensamenti riguardo il numero e l'identificazione degli immobili oggetto di cessione⁴.

³ L'impatto sull'indebitamento netto è relativo all'importo effettivamente rimborsato anno per anno dallo Stato e per il momento è limitato al pagamento degli interessi.

⁴ Vedasi capitolo di questa relazione dedicato al Ministero della difesa.

2. Le risultanze della gestione del debito del settore statale nel Conto del patrimonio dello Stato.

Le passività finanziarie del conto patrimoniale, che comprendono i debiti dello Stato, hanno subito, nel corso del 2004, aumenti per 2.419,8 miliardi e diminuzioni per 2.364,9 miliardi, attestandosi ad una consistenza finale di 1.870,7 miliardi.

In particolare, hanno registrato un incremento i debiti a breve termine per 28,5 miliardi, pari al saldo tra le movimentazioni in aumento ed in diminuzione nell'esercizio (rispettivamente, pari a 2.195,6 e 2.167,1 miliardi), e quelli a medio-lungo termine, per 29,9 miliardi, pari al saldo tra le movimentazioni in aumento ed in diminuzione nell'esercizio (rispettivamente, pari a 221,7 miliardi e 191,8 miliardi).

La parte preponderante del debito a medio-lungo termine, pari all'84,96 per cento, è rappresentata dai titoli di Stato; nel dettaglio, nel 2004, secondo le risultanze del conto del patrimonio, lo stock dei BTP a cedola semestrale (564.120 milioni) ha subito un incremento di 34.837 milioni.

Un incremento significativo ha caratterizzato anche la consistenza dei BTP euro 1, con un aumento da 10.203 a 28.578 milioni (+18.375 milioni); è stato emesso nel 2004 il primo BTP euro 1 con scadenza trentennale ed il collocamento è stato effettuato con la costituzione di un sindacato di banche, innalzando da 3.000 a 4.000 milioni l'importo emesso per soddisfare la domanda.

In lieve diminuzione i CCT, passati da 197.540 a 197.435 milioni (-105 milioni), rappresentano il 16,67 per cento dei titoli in circolazione.

Lo stock dei CTZ (Certificati del Tesoro Zero-coupon) è diminuito in modo significativo, passando da 49.773 a 45.603 milioni (-4.169 milioni), per 32.301 milioni di scadenze contro 28.131 milioni di emissioni.

In diminuzione anche la consistenza finale dei BOT, passati da 119.702 a 118.807 milioni (-895 milioni di euro); in particolare, le aste dei BOT sono state fortemente ridimensionate.

Il maggior ricorso a titoli a lungo termine ha favorito, secondo dati forniti dal Dipartimento del tesoro, l'innalzamento della vita media dei titoli di Stato, i quali hanno raggiunto alla fine dell'esercizio 2004 il massimo storico di 6,4 anni⁵.

Il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea (BCE) non ha apportato variazioni al tasso minimo di offerta applicato alle operazioni di rifinanziamento principale, rimasto al 2 per cento dal 6 giugno 2003. Dopo il parziale innalzamento della curva dei rendimenti sul mercato

⁵ Fonte: MEF- Dipartimento del tesoro.

secondario, alla fine dell'esercizio, i tassi di interesse dei titoli di Stato hanno avuto un nuovo assestamento verso il basso per tutte le scadenze.

3. Lo stato di realizzazione del piano di rientro del debito pubblico rispetto al PIL.

Il debito pubblico statale si è attestato al 98,1 per cento del PIL rispetto al 106,6 per cento del debito pubblico sul PIL della A.P., con un miglioramento di 0,8 punti rispetto al precedente esercizio.

Per ottenere il miglioramento della gestione del debito pubblico è stata scelta una strategia che ha cercato di combinare in modo ottimale rischio e costo del finanziamento, con riduzione degli oneri per interessi sul debito.

A tale riduzione ha contribuito in maniera rilevante la componente dei titoli di Stato, il cui costo marginale all'emissione si è costantemente ridotto attestandosi al 2,66 per cento nel 2004, a fronte di un corrispondente valore del 2,72 per cento dell'anno precedente.

Le operazioni effettuate con il "conto disponibilità" hanno portato alla riduzione dello stock nominale del debito del settore statale per 5.276 milioni; tali operazioni si aggiungono a quelle realizzate usufruendo del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per un totale di 8.240 milioni e per il riacquisto di titoli per 4.400 milioni; i rimborsi hanno comportato complessivamente nel corso del 2004 una riduzione dello stock nominale del debito del settore statale per 9.916 milioni⁶.

Nell'ambito della gestione del debito pubblico sono state svolte operazioni di concambio e *buy-back* - realizzate attingendo alle disponibilità del fondo ammortamento ed alle eccedenze del "conto disponibilità" - per la riduzione progressiva del rischio di rifinanziamento, con rimodulazione delle scadenze future; in particolare, il Dipartimento del tesoro ha riacquistato circa 8,2 miliardi di capitale nominale.

Sono state, inoltre, effettuate due emissioni sui mercati finanziari internazionali, la prima, con il ricorso al mercato del franco svizzero, con la collocazione di un titolo per un miliardo di valore nominale, cedola del 2,75 per cento e scadenza a 7 anni, e la seconda, con interessamento del mercato delle sterline inglesi, con la collocazione di un titolo per 250 milioni di valore nominale, cedola del 5,25 per cento e scadenza trentennale⁷.

⁶ Fonte: Relazione sulla situazione del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004.

⁷ Fonte: Dipartimento del tesoro, Direzione seconda.

4. Lo stato di applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 art. 14.

Nel nuovo assetto ordinamentale la compiuta conoscenza dei risultati della gestione patrimoniale dello Stato è data dal conto del patrimonio, dal conto consuntivo (economico e patrimoniale) della Patrimonio S.p.A. e dal conto consolidato della gestione statale e della gestione della Patrimonio S.p.A. che dovrebbe consentire un'articolata veduta d'assieme che includa la misurazione dell'impatto delle operazioni di alienazione e delle risultanze della gestione sul conto del patrimonio e sul conto del bilancio.

Il conto del patrimonio dello Stato 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 del 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. In particolare, 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 produzione⁸.

Al conto generale del patrimonio va allegato il conto consuntivo della Patrimonio S.p.A., nel quale vanno riportati i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese sostenute per la valorizzazione, le entrate da dismissioni, ed il conto consolidato della gestione statale e della predetta società; è previsto dall'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002, n. 112 di conversione del DL 15 aprile 2002, n. 63 che le risultanze dei tre predetti documenti contabili sono sottoposte al controllo della Corte nell'ambito delle procedure di esame della regolarità del rendiconto generale dello Stato.

Il conto consolidato non è stato redatto e l'esame della Corte sulla gestione patrimoniale dello Stato è quindi riferito al solo conto del patrimonio nel rendiconto generale dello Stato.

La gestione economica delle risorse dello Stato, che costituisce un obiettivo prioritario per l'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, si esprime con lo sviluppo di un articolato sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze che spesso costituiscono soggetti strumentali

⁸ La vecchia distinzione tra passività finanziarie e passività patrimoniali è superata dall'unica voce di primo livello relativa alle passività finanziarie, ulteriormente specificate nei livelli inferiori di maggiore dettaglio.

dell'amministrazione statale, a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti.

Si va espandendo una vasta gamma di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie erogate sotto il controllo del predetto Ministero.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 363 del 10 dicembre 2003 ha riconosciuto, con riferimento alla società per azioni Italia Lavoro, la conformità a Costituzione del modello organizzativo societario pubblico al quale siano affidati, sulla base di funzioni legislativamente previste, compiti di gestione delle attività delle Amministrazioni Pubbliche per il perseguimento di specifiche finalità nell'ambito delle politiche di un Ministero.

La tendenza espansiva dei modelli organizzativi di società a capitale pubblico alle quali sono affidati compiti gestionali va comunque connessa con l'esigenza di una chiara evidenziazione 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 d.lgs. n. 279 del 1997, volte ad una maggiore significatività sotto l'aspetto economico, potrebbe consentire una rappresentazione complessiva dei risultati della gestione statale che tenga conto della predetta tendenza espansiva del modello organizzativo e che possa consentire una razionalizzazione delle attività possedute dallo Stato; tale rappresentazione andrebbe accompagnata dal censimento dell'attivo pubblico con la 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.

Sulla necessità di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i caratteri dell'economicità e dell'efficienza, la Corte ha richiamato l'attenzione nelle relazioni dei precedenti esercizi, osservando che il processo di revisione delle forme di utilizzazione dei beni immobili dello Stato impone un'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.

La maggiore attenzione al miglioramento dell'efficienza ed al valore prodotto dai beni è anche conseguente, come già detto, all'introduzione di modelli organizzativi di società a capitale pubblico alle quali sono affidati compiti di gestione di attività e di servizi, con il

monitoraggio delle *performance* operative, finanziarie ed economiche delle società partecipate, anche in vista di una loro privatizzazione⁹.

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, al Dipartimento del tesoro è stato posto, come uno degli obiettivi prioritari per il 2004, quello dell'ottimizzazione del patrimonio immobiliare pubblico con predisposizione di un conto patrimoniale dell'amministrazione pubblica, impostato in base a criteri finalizzati ad una 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 (quali la Patrimonio dello Stato S.p.A. e la CONI Servizi S.p.A.).

Già da due esercizi il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato un'immediata applicazione alla predetta classificazione del decreto (interministeriale) del 18 aprile 2002, emanato in attuazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, e in raccordo con le regole dettate dal regolamento dell'Unione Europea n. 2223 del 25 giugno 1996; dall'applicazione sono ancora esclusi i modelli contabili riguardanti la classificazione dei beni per categorie e quella ulteriore del SEC'95.

La ristrutturazione della rendicontazione della gestione del patrimonio è diretta a consentire, con conseguente revisione, integrazione e modificazione del conto, una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause, della redditività del patrimonio imponendo, quindi, la trasparenza delle poste patrimoniali con allegate le note illustrative concernenti le singole movimentazioni non collegate al bilancio.

Resta ferma, inoltre, l'esigenza della costruzione di un conto economico dell'amministrazione dello Stato, avviando l'attuazione 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 per collegati, consentire analisi dirette alla misurazione dei rendimenti

⁹ Al Dipartimento del tesoro è stato attribuito come uno degli obiettivi prioritari per il 2004 il monitoraggio e la gestione delle società partecipate con *report* annuale sull'andamento della gestione ed adozione di *best practices operative*.

dell'azione amministrativa e raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale¹⁰.

Per l'esercizio 2004 non risultano, altresì, compilate alcune voci di significativa rilevanza, quali, tra le attività finanziarie, l'oro e l'argento monetario, i diritti speciali di prelievo, i biglietti, le monete ed i depositi, i titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati; tra le attività non finanziarie prodotte, i beni immobili di valore culturale e le opere permanenti alla difesa nazionale (infrastrutture militari, opere in corso di costruzione, ecc.); tra le attività non finanziarie non prodotte, i beni materiali non prodotti (beni del demanio naturale), i beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti); tra le passività finanziarie, le riserve tecniche di assicurazione ed altri conti passivi.

5. I risultati dell'attività della Patrimonio S.p.A..

L'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002, n. 112, di conversione del DL 15 aprile 2002, n. 63, istituisce la "Patrimonio dello Stato S.p.A." per provvedere alla valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici¹¹.

La stessa disposizione ha previsto che al conto generale del patrimonio sia allegato il conto consuntivo della predetta società, nel quale sono riportati i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese sostenute per la valorizzazione, le entrate da dismissioni,

¹⁰ A limitare la significatività del conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste dalla classificazione del SEC'95 e da definire in sede Eurostat, concernenti 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.

¹¹ La Patrimonio S.p.A. ha ampliato in sede statutaria il proprio ambito di intervento attribuendosi il potere di valorizzare, gestire ed alienare anche beni di altri soggetti pubblici, dunque non trasferiti alla propria titolarità (art. 4, lett. g dello statuto), ed il potere di acquistare e cedere, a condizioni di mercato, beni di terzi "funzionali al raggiungimento dei fini sociali" (art. 4, lett. h dello statuto).

La Patrimonio S.p.A. può procedere ad operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge n. 410 del 2001, secondo la quale il patrimonio immobiliare pubblico può essere ceduto a società veicolo costituite dal Ministero dell'economia che hanno ad oggetto la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici.

Lo svolgimento di tali attività definisce l'oggetto sociale e la possibilità di acquisire diritti su beni immobili pubblici secondo le modalità e i valori di trasferimento indicati nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; il potere di effettuare operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge n. 410 del 2001 e la possibilità di trasferire i propri beni e diritti esclusivamente a titolo oneroso alla società "Infrastrutture S.p.A." istituita dall'art. 8 della stessa legge.

E' previsto che il trasferimento dei beni alla società avvenga senza modificazione del relativo regime giuridico e senza incidere sui vincoli eventualmente gravanti sui beni trasferiti o sui diritti di godimento spettanti a terzi in quanto la tutela dell'interesse pubblico, nella gestione dei beni dello Stato va garantita anche quando vengano conferiti i compiti gestionali ad un soggetto di natura privata (ma necessariamente in mano pubblica) di beni demaniali e di quelli del patrimonio indisponibile, con un espresso rinvio agli articoli 823 e 829, primo comma del Codice civile, con conseguente inalienabilità.

che compone il conto consolidato del bilancio statale ed è sottoposto al controllo della Corte nell'ambito delle procedure di esame della regolarità del rendiconto generale dello Stato.

L'assemblea ordinaria della Patrimonio S.p.A. nella seduta del 9 giugno 2005 ha approvato il bilancio di esercizio 2004; il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha elaborato un prospetto, definito "conto consolidato della gestione statale e della gestione della Patrimonio S.p.A.", riportato nell'allegata Tabella 2.

Tale prospetto - non avente carattere ufficiale in quanto non approvato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze - espone le risultanze patrimoniali dello Stato e della Patrimonio S.p.A. secondo un primo tentativo di elaborazione, non consente una chiara evidenziazione degli elementi richiesti dalla Corte e non è corredato da una relazione illustrativa sui criteri metodologici applicati per la sua redazione e sugli elementi necessari per consentire una compiuta valutazione sugli andamenti gestionali.

Peraltro, la significatività di tale adempimento è ridotta dall'esiguo numero di immobili concretamente trasferiti alla predetta società. Nel corso del 2004 è stata eseguita soltanto una operazione di trasferimento alla Patrimonio dello Stato S.p.A. (decreto del 17 febbraio 2004 del Ministro dell'economia e delle finanze) di 11 immobili per un valore complessivo di euro 21.052.500 determinato dall'Agenzia del territorio: si tratta di carceri giudiziarie ancora operative, ex carceri giudiziarie, case circondariali ed un istituto di rieducazione per minorenni¹²; il valore dei beni trasferiti si riduce a euro 18.086.500 tenendo conto dei soli cespiti alienabili, in ragione dei vincoli riferiti a due ex carceri (Avigliano e Susa).

La società nel corso del 2004 ha immesso sul mercato immobiliare 41 immobili rispetto ai 47 trasferiti dal Ministero dell'economia, anche se vi è stata scarsa partecipazione del pubblico alle operazioni di vendita e permangono ostacoli alla stessa dati da problemi di carattere catastale e/o amministrativo.

La Patrimonio dello Stato S.p.A. si avvarrà della società per azioni Dike Aedifica¹³ di cui la stessa Patrimonio è unico socio, costituita il 3 luglio del 2003, con durata prevista fino al 31 dicembre del 2050.

¹² Carceri ubicate in diverse località (Casale Monferrato, Novi Ligure, Mondovì, Clusone, Ferrara, Frosinone, Avigliano, Velletri, Pinerolo, Susa, Verona).

¹³ L'oggetto sociale della Dike Aedifica S.p.A. è:

- esercizio in forma di impresa dell'attività, da eseguirsi anche in forma di concessione, di realizzazione totale o parziale di interventi di edilizia giudiziaria, ivi comprese le carceri minorili, sia in sede di nuova costruzione che di rifacimento e/o ristrutturazione di immobili esistenti, nonché delle relative strutture sussidiarie;
- la Società può svolgere attività di gestione e cartolarizzazione di beni immobili di proprietà della stessa e/o di soggetti terzi;
- la realizzazione dell'oggetto sociale può essere perseguita anche per mezzo di società delle quali la società può promuovere la costituzione o nelle quali può assumere partecipazioni;

E' stato costituito il Fondo Patrimonio Uno, fondo immobiliare ad apporto pubblico con beni non strumentali degli enti previdenziali e beni di proprietà delle Ferrovie dello Stato¹⁴, Coni Servizi, Fintecna e Patrimonio dello Stato per un valore di 927 milioni.

La società Patrimonio dello Stato S.p.A. ha collaborato con il Ministero dell'economia, in base ad una convenzione stipulata nel giugno 2004, per la costruzione di un conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche per l'identificazione ed attribuzione di valori alle attività finanziarie ed ai beni posseduti; in particolare è stato predisposto, in collaborazione con il Dipartimento del tesoro, il documento "conto patrimoniale e prospetto dei flussi delle Amministrazioni Pubbliche - stime 2001-2003"¹⁵.

Tale documento è un primo tentativo di rappresentazione contabile degli elementi che costituiscono il patrimonio delle amministrazioni pubbliche in base a standards riconosciuti a livello internazionale, anche se attende di essere verificato il grado di efficienza del sistema imprenditoriale nella gestione degli immobili a fronte di una scadente amministrazione da parte degli operatori pubblici¹⁶.

Si osserva che, su un piano generale, la cessione della proprietà ai privati con riaffitto di immobili adibiti ad uffici pubblici può essere giustificata dall'esigenza di riduzione dello stock del debito e di miglioramento delle risultanze dei conti dello Stato; la stessa operazione comporta, però, oltre all'acquisizione di corrispettivi *una tantum*, anche oneri aggiuntivi di spesa, protratti nel tempo, per il pagamento dei canoni di locazione.

Altra osservazione riguarda la mancata dimostrazione, nel sopra indicato documento, dei criteri adottati per i valori di stima indicati nella bozza di conto e della conseguenziale differenza rispetto al valore di libro.

Non è stato affrontato, nel documento in questione, il problema della valutazione degli edifici ed altri beni storico-artistici ed il rinvio ad un successivo approfondimento, anche sulla base delle esperienze condotte in altri Paesi, non si tiene conto della particolare ricchezza di opere d'arte e di beni storici, difficilmente comparabili con situazioni di altre Nazioni.

-
- la Società può inoltre curare il coordinamento organizzativo, tecnico e finanziario delle società partecipate;
 - la Società potrà inoltre compiere tutte le operazioni mobiliari, immobiliari, commerciali, industriali e finanziarie, utili e/o opportune, nonché potrà assumere partecipazioni in altre società e/o enti costituiti o da costituire.

¹⁴ Secondo la previsione della legge finanziaria per il 2005 dalle operazioni di cessione del Fondo Patrimonio Uno dovrebbero essere ricavati incassi per 1 miliardo di euro.

¹⁵ Non risulta accennata la problematica concernente la parte passiva del conto del patrimonio, non completandosi, quindi, la compilazione dei conti patrimoniali secondo il Sistema Europeo dei Conti di cui al SEC'95.

¹⁶ Nel corso del 2004 l'Agenzia del demanio ha svolto una significativa attività di censimento del patrimonio immobiliare dello Stato che si è concretata nel collaudo ed inserimento su supporto informatico dei dati relativi a 2.171 beni.

Per quanto riguarda la difficile esigibilità dei crediti dello Stato, questa avrebbe dovuto essere dimostrata con calcoli effettuati sulla base di criteri idonei a provarne la loro effettività.

6. I fondi immobiliari.

Nelle “privatizzazioni immobiliari” si intrecciano alcune esigenze, quali il miglioramento dell’efficienza nella gestione dei beni immobili e la dismissione di beni inservibili; in ogni caso, le dismissioni risultano economicamente convenienti solo se i prezzi di vendita dei cespiti venduti risultano più alti del valore attualizzato dei redditi che dai beni venduti se ne trae e dalle eventuali rivalutazioni. Ne consegue l’esigenza di una verifica “a posteriori” degli effetti economici sulla gestione del patrimonio immobiliare statale delle vendite autorizzate con una serie di provvedimenti legislativi intervenuti nel corso degli ultimi anni, nel quadro anche di un più articolato obiettivo di recupero di efficienza nella predetta gestione. Per quanto riguarda le cartolarizzazioni dei fondi immobiliari si rinvia alla trattazione, nella presente relazione, nel capitolo riguardante la gestione dell’entrata.

La Corte ha osservato, nelle precedenti relazioni che per le dismissioni immobiliari l’accostamento dei prezzi di realizzo a quelli di mercato costituisce una condizione necessaria per un concreto avvio del medesimo processo.

Per dare una significativa spinta al recupero della gestione in senso economico dei beni immobili, sono stati istituiti con l’art. 14*bis* della legge 25 gennaio 1994, n. 86, i fondi immobiliari pubblici; in applicazione di tale disposizione, il Ministero dell’economia è stato autorizzato, per l’attivazione del processo di dismissione del patrimonio dello Stato, a sottoscrivere quote di fondi immobiliari mediante apporto di beni immobili e di diritti reali dello Stato aventi significativo valore, nonché mediante apporti in denaro.

L’operazione ha avuto inizio con decreto 9 giugno 2004 del Ministero dell’economia e delle finanze che ha previsto le procedure per la costituzione di un Fondo immobiliare cui conferire immobili ad uso diverso da quello residenziale, di proprietà sia dello Stato, sia dell’amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nonché degli enti pubblici non territoriali, individuati con successivi decreti dello stesso Ministero, di concerto con il relativo Ministero vigilante per gli immobili soggetti alla vigilanza di altra amministrazione¹⁷.

L’operazione si è conclusa alla fine del 2004.

¹⁷ Il Ministero dell’economia e delle finanze ha sollecitato le offerte per il ruolo di *arranger* dell’operazione di conferimento o di trasferimento dei predetti immobili pubblici, con la loro assunzione in locazione da parte dell’Agenzia del demanio ai fini dell’assegnazione agli stessi soggetti già utilizzatori in qualità di proprietari.

In data 16 dicembre 2004 è stato approvato dalla Banca d'Italia il regolamento del Fondo denominato FIP – Fondo Immobili Pubblici – Fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso.

Il 21 dicembre 2004 è stato sottoscritto il contratto di mandato per l'organizzazione dell'operazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le banche *arranger* (Banca IMI S.p.A., Barclays Bank Plc, Lehman Brothers International, Italian Branch e The Royal Bank of Scotland Plc) con il compito, tra l'altro, di individuare, in accordo con il committente, la società di gestione (SGR) che, a sua volta, avrebbe dovuto costituire il Fondo ed approvarne il relativo regolamento.

In data 23 dicembre 2004 sono stati emanati il decreto di apporto ed il primo e secondo decreto di trasferimento ed il successivo 24 dicembre 2004 è stato emanato il decreto di chiusura.

In applicazione di tali provvedimenti sono stati apportati al FIP immobili dello Stato per un valore di 1 miliardo e 392 milioni e sono stati trasferiti immobili pubblici per un valore di 1 miliardo e 993 milioni, di cui il 50 per cento dello Stato ed il 50 per cento di enti pubblici previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP). I valori di trasferimento (per un importo totale di 3 miliardi e 322 milioni) corrispondono al prezzo di mercato (stimato in 3,6 miliardi) degli immobili conferiti e/o trasferiti al fondo, come risultante dalla perizia di stima effettuata dagli esperti indipendenti nominati dal SGR, diminuito del 10 per cento.

A fronte di tali trasferimenti il 30 dicembre 2004 è stato iscritto in entrata al bilancio dello Stato (cap. 4057) un importo di 2 miliardi 987 milioni, relativo per 993 milioni al versamento effettuato, in ragione dell'apporto di 1 miliardo 329 milioni di immobili dello Stato dalle banche *arranger* che hanno sottoscritto le quote del Fondo (classe A) da collocare successivamente sui mercati nazionali ed internazionali presso investitori qualificati. I restanti 1 miliardo 994 milioni corrispondono al prezzo di mercato scontato degli immobili pubblici trasferiti e costituiscono un debito del Fondo nei confronti degli istituti finanziatori (70 per cento Cassa Depositi e Prestiti e 30 per cento i quattro *arranger*).

Come stabilito dal “decreto operazione” del 15 dicembre 2004, dalla data di efficacia dell'operazione e cioè dalla data di versamento del prezzo (30 dicembre 2004), gli immobili apportati e/o trasferiti sono stati assunti in locazione dall'Agenzia del demanio, per un corrispettivo annuo di 270 milioni, oltre a rivalutazione. Il canone è pari al 9,04 per cento dell'importo effettivamente corrisposto dal Fondo il 30 dicembre 2004 ed all'8,18 per cento del valore complessivo dei beni apportati e/o trasferiti; è previsto che restino a carico dell'Agenzia del demanio le spese di gestione e di manutenzione, tranne le spese di manutenzione

straordinaria, per la sostituzione degli impianti e per le messe a norma richieste da leggi emanate successivamente alla stipula del contratto di locazione (valutate tra lo 0,5 ed il 2 per cento).

Su tali operazioni si può osservare, anzitutto, che l'attività è stata svolta prima che venissero emanati i decreti che l'avrebbero preventivamente dovuta disciplinare ed autorizzare, ed i provvedimenti adottati hanno avuto una funzione di sanatoria *ex post* dell'azione svolta.

Inoltre, occorre considerare, oltre alle perplessità suscitate dall'aggravio permanente di bilancio determinato dal canone annuo degli immobili ceduti e riaffittati, la scarsa convenienza di un'operazione che ha portato a corrispondere un canone di locazione superiore al tasso di interesse sul debito pubblico, le modalità di stima dei prezzi di mercato ed il coinvolgimento come finanziatore della Cassa Depositi e Prestiti.

7. Le operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

In applicazione di quanto stabilito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, sono state realizzate due operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici nell'ambito dei patrimoni separati della medesima società "S.C.I.P. - Società di Cartolarizzazione Immobili Pubblici Srl".

Per le valutazioni in ordine alle cartolarizzazioni si fa rinvio agli esiti di una apposita analisi in corso di svolgimento dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione e per quanto riguarda le cartolarizzazioni tramite società veicolo, si rinvia alla trattazione nella presente relazione nel capitolo concernente la gestione dell'entrata.

Nel contesto dell'operazione SCIP1, sette enti previdenziali pubblici (ENPALS, INAIL, INPS, INPDAP, INPS, IPOST ed IPSEMA) hanno ceduto alla SCIP Srl 27.250 unità ad uso prevalentemente residenziale e 262 immobili ad uso prevalentemente commerciale, per un valore lordo complessivo pari a 3,83 miliardi, al netto degli sconti massimi previsti per legge.

Nell'operazione SCIP2, i medesimi sette enti previdenziali pubblici e in aggiunta lo Stato hanno ceduto alla SCIP Srl 53.241 unità ad uso residenziale e 9.639 unità ad uso commerciale, per un valore lordo complessivo pari a circa 7,79 miliardi, al netto degli sconti massimi previsti per legge.

L'operazione SCIP2 ha di fatto privatizzato la totalità degli immobili ad uso residenziale degli enti previdenziali coinvolti, anche se le cessioni ai privati degli immobili non hanno avuto i risultati preventivati, in quanto si è dovuto ricorrere all'accensione di un mutuo bancario per fronteggiare alle scadenze del rimborso dei titoli e il pagamento degli interessi agli investitori.