

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Deliberazione n. 33/2001/G.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO
COLLEGIO I
NELL'ADUNANZA DEL 12 LUGLIO 2001

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'articolo 3 comma 4, che autorizza la Corte dei conti a svolgere il controllo sulle gestioni condotte dalle amministrazioni dello Stato, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati della gestione agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto l'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284;

visto l'articolo 7, comma 2, lett. *d*) del decreto legislativo n. 284/99 che ha abrogato l'articolo 12 della legge 13 maggio, n. 197, che intestava alla Sezione della Corte « costituita ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, nella legge 22 febbraio 1982, n. 51... » il compito di deliberare sul rendiconto della Cassa depositi e prestiti e di riferire al Parlamento, entro il 31 luglio di ciascun anno « sui risultati dell'esame compiuto e sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa ».

vista la deliberazione n. 5 del 6 febbraio 2001, con la quale le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno deliberato di assegnare alla

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato il compito di deliberare sul rendiconto della Cassa e di riferire al Parlamento sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa dell'istituto;

visto il programma di controllo approvato dalla Sezione enti locali con deliberazione n. 3 dell'11 febbraio 2000, recepito ed integrato dalla Sezione centrale di controllo delle amministrazioni centrali;

esaminati i bilanci della gestione propria della Cassa depositi e prestiti e della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale relativi all'esercizio 2000 nonché gli atti esibiti dall'amministrazione che attestano i fatti relativi alla gestione complessiva nel periodo indicato;

vista la relazione in data 6 luglio 2001, con la quale i consiglieri relatori, dott. Giuseppe Bellisario e dott. Marco Pieroni, hanno riferito sull'esito dei controlli eseguiti;

vista l'ordinanza in data 6 luglio 2001, con la quale il Presidente della Sezione del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha convocato il I Collegio della Sezione per l'adunanza del 12 luglio 2001, per la pronunzia, ai sensi dell'articolo 3 comma 4 della legge n. 20/1994, sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 560/01/G in data 9 luglio 2001, con la quale la Segreteria della Sezione del controllo ha trasmesso la relazione al Ministero del Tesoro (Gabinetto e Dipartimento Ragioneria generale dello Stato), al Direttore generale della Cassa depositi e prestiti nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti presso la Cassa;

uditi i consiglieri relatori;

uditi la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti, e il dott. Alberto Sabatini, Presidente del collegio dei revisori della Cassa;

non intervenuti i rappresentanti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica;

discussa la relazione nella camera di consiglio del 12 luglio 2001,

DELIBERA

di approvare, con le modificazioni introdotte dal Collegio, la relazione allegata, che espone i risultati dei controlli eseguiti sui bilanci della gestione propria della Cassa depositi e prestiti e della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale;

ORDINA

che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3 comma 6 della legge n. 20/94 e dell'articolo 6 del d.lgs. n. 284/99:

alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

alla Cassa depositi e prestiti;

al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (Gabinetto e Dipartimento Ragioneria generale dello Stato).

I RELATORI

(Giuseppe Bellisario e
Marco Pieroni)

IL PRESIDENTE

(Tullio Lazzaro)

Premessa

1. Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284 ("Riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59") attribuisce all'Istituto la natura giuridica di "amministrazione dello Stato...dotata di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio". Le politiche di gestione del risparmio postale nonché i servizi diretti al finanziamento degli investimenti pubblici, da svolgere "nel rispetto dell'equilibrio gestionale" e della "solidità patrimoniale" sono espressamente definite dal d.lgs. "di interesse economico generale".

Una innovazione essenziale introdotta dalla recente normativa è contenuta nell'articolo 4, dedicato alla disciplina del "risultato di esercizio". L'evidenza attribuita nella sede legislativa delegata all'indicatore che sintetizza il risultato economico della gestione intende sottolineare che la Cassa è tenuta ad adottare politiche che consentano di realizzare "utili annuali", nonché di accantonare le risorse necessarie "per la costituzione o l'incremento di fondi per rischi ed oneri".

La espressa citazione degli accantonamenti da effettuare a garanzia della stabilità dei futuri risultati economici di esercizio indica che si è voluto tutelare l'equilibrio della gestione, da realizzare in conformità alla normativa vigente in materia di gestione del risparmio postale e degli impieghi, e attribuire la responsabilità di tale obiettivo agli organi di amministrazione della Cassa, nell'ambito dei quali è affidato un ruolo preminente al Ministro del tesoro, che presiede il consiglio di amministrazione.

La recente disciplina conferisce un nuovo supporto normativo a comportamenti che già l'Istituto ha osservato in passato, ma appare significativo il riferimento esplicito agli equilibri economici in un contesto normativo che configura la Cassa quale amministrazione dello Stato e le conferma il ruolo di strumento di politica economica diretto alla tutela di interessi generali.

2. La riconsiderazione della natura giuridica dell'Istituto spiega la modifica ~~introdotta~~ dal legislatore in materia di controlli della Corte dei conti. Gli esiti del

controllo sono ancora costituiti dalla delibera sul rendiconto e dal referto al Parlamento "sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa". E' però cambiata in parte, rispetto al 1983, la clientela della Cassa, data la presenza rilevante di soggetti terzi (*par. 6*) accanto agli enti locali, ed è cambiata la normativa che disciplina l'esercizio dei controlli.

La legge n. 284/1999 ha abrogato (articolo 7, comma 2, lett. d) l'articolo 12 della legge 13 maggio 1983, n. 197, che aveva intestato alla Sezione della Corte "costituita ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51 "il compito di deliberare sul rendiconto....e di riferire al Parlamento, entro il 31 luglio di ciascun anno...".

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ha in seguito integrato i contenuti e gli obiettivi dei controlli della Corte ed ha previsto particolari modalità per l'esercizio dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

In seguito alle innovazioni normative le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno deliberato, sulla base di valutazioni che tengono conto essenzialmente della modifica della natura giuridica della Cassa, di assegnare (deliberazione n. 5 in data 6 febbraio 2001) alla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato il compito di deliberare sul rendiconto della Cassa e di riferire al Parlamento sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa dell'Istituto.

3. Il Presidente della Sezione centrale di controllo ha affidato ai sottoscritti magistrati, lo svolgimento dell'indagine relativa alla gestione della Cassa per l'anno 2000. L'indagine è stata condotta con modalità e obiettivi previsti dall'articolo 3 commi 4, 6 e 8 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed ha tenuto conto anche del programma di controllo approvato dalla Sezione enti locali della Corte (ora denominata Sezione autonomie) con deliberazione n. 3 dell'11 febbraio 2000.

L'istruttoria è stata avviata mediante invito al Direttore generale della Cassa a fornire elementi informativi in ordine ai risultati complessivi della gestione del 2000 indicati nel programma predisposto dalla Sezione enti locali nonché su aspetti specifici, connessi ai risultati conseguiti nell'esercizio in materia di gestione del risparmio e di politica degli impieghi.

Le informazioni acquisite hanno suggerito supplementi di istruttoria, condotti anche in via breve, diretti ad acquisire elementi di valutazione fondati sulle esigenze dei controlli sulla gestione, che implicano tra l'altro la comparazione dei risultati per un periodo di attività superiore al biennio.

I tempi ristretti dell'istruttoria, imposti in parte dalla novità della materia e in parte dall'obbligo di rispettare il termine stabilito dalla legge per la deliberazione sul rendiconto e per il referto al Parlamento, non hanno impedito di acquisire, anche mediante la collaborazione offerta dall'amministrazione controllata, elementi soddisfacenti di valutazione in ordine a più aspetti della gestione ritenuti significativi.

1. Quadro normativo di riferimento

La disciplina dei compiti istituzionali della Cassa è contenuta in parte nella normativa che risale al testo unico approvato con R.D. 2 gennaio 1913, n. 453. Le leggi del 1983 e del 1999, indicate nella premessa, costituiscono ad oggi un punto di arrivo per ciò che riguarda i compiti e l'assetto organizzativo dell'Istituto.

La Cassa applica inoltre una notevolissima quantità di leggi che nel tempo hanno autorizzato il finanziamento degli enti locali, delle regioni e di altri enti attraverso mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato. Sull'argomento si rinvia a quanto in seguito esposto (*par. 6*).

L'Istituto inoltre è spesso destinatario di norme contenute nelle leggi finanziarie emanate dal 1978, che perseguono tra l'altro obiettivi di equilibrio finanziario degli enti locali e delle regioni. Fra le ultime iniziative, in corso di sviluppo, si ricorda quella che riguarda l'attuazione del patto di stabilità interno,

che comporterà riflessi economici significativi dall'esercizio finanziario 2001 (*par. 3.1.2 e 4.2*).

Circa 100 leggi speciali applicate nel 2000 nel comparto degli impieghi riguardano la concessione nonchè l'erogazione di mutui allo Stato (3 leggi), alle regioni (22 leggi) e ad altri enti -inclusi gli enti locali- (69 leggi). Altre 3 leggi disciplinano le concessioni e le erogazioni relative ai mutui concessi con fondi dei conti correnti postali. Una legge (l.n. 549/95) riguarda le anticipazioni assegnate a carico del fondo rotativo per la progettualità.

2. Risultati sintetici della gestione complessiva¹

L'utile netto di esercizio pari a 155,1 miliardi (143,9 nel 1999; 126,3 e 111,7) rappresenta lo 0,04% dell'attivo patrimoniale contro lo 0,03% degli anni precedenti ed esprime l'equilibrio della gestione condotta nell'anno 2000. Tale indicatore di sintesi espone un rallentamento della crescita in termini assoluti (+11 miliardi; +18 e +14,6 miliardi, rispettivamente, nel 1999 e nel 1998) e percentuali (+7,8%; +13,9% e +13%), dopo il sensibile regresso (-32,6%) del 1997 (-54 miliardi rispetto al 1996).

Il valore dell'utile netto si accompagna:

- al più moderato aumento del volume della gestione;
- all'evoluzione regressiva del margine di intermediazione, sensibile ai limiti esterni costituiti dalle leggi del mercato dei capitali che impongono adeguamenti alle variazioni del costo del danaro;
- al conseguente ulteriore contenimento del risultato di gestione data la maggiore incidenza, sul margine di intermediazione, dei costi operativi stabili.

Il volume della gestione tocca infatti i 416.987 miliardi (404.029; 365.775 e 362.974 miliardi) e cresce del 3,2%, in misura inferiore rispetto all'esercizio

¹ In questo paragrafo ed in quelli che seguono il primo dato fra parentesi indica il valore omologo relativo all'esercizio 1999; i dati successivi indicano nell'ordine, salva diversa indicazione contenuta nel testo, i ~~valori omologi~~ valori omologi relativi agli esercizi 1998 e 1997.