

Composizione dei capitali investiti a medio-lungo termine (anni 1997-2000)					
- in miliardi -					
Prodotti finanziari	Anni				Increm. % 1997-2000
	1997	1998	1999	2000	
Buoni ordinari	49.411	54.407	59.660	62.826	27,1
Buoni a termine	68.198	66.403	69.963	71.905	5,4
Totali	117.609	122.810	129.623	134.730	14,6

Bar chart showing the composition of capital investments in billions of lire from 1997 to 2000. The Y-axis ranges from 0 to 140,000. The X-axis shows the years 1997, 1998, 1999, and 2000. For each year, three bars are shown: Buoni ordinari (white), Buoni a termine (dark grey), and Totali (light grey).

3D bar chart showing the percentage increase of capital investments from 1997 to 2000. The Y-axis ranges from 0 to 30. The X-axis shows the years 1997, 1998, 1999, and 2000. For each year, three bars are shown: Buoni ordinari (white), Buoni a termine (dark grey), and Totali (light grey).

Elaborazione Corte dei conti su dati dell'amministrazione

I buoni ordinari sono aumentati fra il 1997 e il 2000 di circa il 27%, contro la crescita dei buoni a termine pari al 5,4%. La propensione ad acquisire titoli che prospettano minori vincoli per i risparmiatori non ha ostacolato sino al 1999 il collocamento dei buoni ordinari (+10,1% nel 1998 e +9,7% nel 1999), mentre l'indicatore di crescita risulta pressochè dimezzato nel 2000 (+5,3%).

Vi è stata nel periodo una graduale perdita di peso dei capitali investiti in buoni a termine, benchè non vada sottaciuto come tali titoli abbiano recuperato nel 1999 il calo dell'esercizio precedente (-1.800 miliardi circa).

Risulta utile notare come l'incidenza dei buoni ordinari sulle forme di risparmio in argomento sia salita dal 42% al 46,6% fra il 1997 ed il 2000, anche per effetto dell'aumento in valori assoluti del capitale nominale in misura superiore ai 13.400 miliardi. E' diminuita conseguentemente l'incidenza dei buoni a termine (aumentati in termini assoluti di 3.700 miliardi), che espongono tuttavia in permanenza una consistenza superiore a quella dei buoni ordinari. Il divario

quantitativo fra le due tipologie di titoli risulta più che dimezzato fra il 1997 ed il 2000 (da 18.787 a 9.079 miliardi).

5.5 Considerazioni di sintesi sui risultati di gestione del risparmio

L'esito della raccolta suscita una situazione di preallarme in ordine all'efficienza della strumentazione di vendita dei titoli postali, diretti, com'è noto, ad acquisire risorse con l'obiettivo di finanziare gli investimenti pubblici, per i quali risultano impiegate, ad oggi, mezzi finanziari superiori ai 170.000 miliardi. Il risultato della raccolta non appare invece significativo nel breve periodo per l'equilibrio della gestione, attesa la liquidità della quale l'Istituto attualmente dispone.

La serie storica dei saldi del risparmio a lungo termine, costruita per il periodo 1997-2000, riguarda un periodo relativamente breve, ma idoneo a dimostrare che i titoli in questione conservano una significativa capacità di attrazione in quanto adatti ad una ampia fascia di risparmiatori incline a non subire i rischi insiti in investimenti più remunerativi.

Va infatti notato che l'impatto con il mercato non ha prodotto riscontri negativi nel periodo compreso fra il 1997 ed il 1999, quando la volatilità del costo del danaro rendeva meno prevedibili le reazioni della clientela. La rilevante entità di correzioni dei tassi, decisa nel biennio 1998-99, ha permesso di conservare ed accrescere la clientela, anche per i titoli (buoni a termine) che hanno avvertito maggiori difficoltà di collocamento.

La tempestività nelle variazioni dei rendimenti potrà concorrere ad evitare, dopo il superamento del problema costituito dall'efficienza della rete di vendita dei titoli postali, la perdita della clientela a vantaggio di operatori finanziari che offrono prodotti con rendimenti sostanzialmente omogenei.

Appare fondata la notazione, contenuta nei bilanci del 1999 e del 2000, inerente alla consistente presenza della componente degli interessi nel debito complessivo. Tale circostanza potrebbe indurre l'Istituto a porre allo studio, nelle sedi ~~competenti~~, rimedi idonei a superare il problema.

6. Risultati delle attività di impiego

6.1 Composizione dei crediti verso la clientela

La consistenza dei crediti verso la clientela della gestione propria della Cassa, pari al 31 dicembre 2000 a 170.351 miliardi (167.031 e 164.501 miliardi, rispettivamente, negli anni 1999 e 1998), risulta aumentata del 2% circa rispetto all'esercizio precedente (+1,5% nel 1999 rispetto al 1998)²⁶.

La clientela complessiva è classificata nel documento di bilancio sia per categorie di "soggetti mutuatari" (che fruiscono dei finanziamenti), sia per categorie di "soggetti debitori" (tenute al rimborso delle somme mutate).

Nell'ambito della classificazione dei "soggetti mutuatari" gli Enti locali compongono il 56% (54,9% nel 1999 e 54,2% nel 1998) del credito totale della Cassa, le regioni il 18% (17,6% e 17,5%) e lo Stato il 7,3% (9,3 e 10,2%): aumenta pertanto l'incidenza degli enti locali, è in moderato incremento quella delle Regioni ed è in sensibile regresso quella dello Stato.

La classificazione dei "soggetti debitori", elaborata dall'Istituto a decorrere dall'anno 1999, mostra invece che lo Stato è il cliente tenuto al rimborso del 53% dei crediti complessivi pur essendo intestatario nel 2000 di mutui, concessi per finalità proprie, pari ad un settimo del debito totale. Gli enti locali, nella veste di soggetti debitori, sono responsabili nello stesso anno della restituzione del 65% dei mutui loro intestati e soltanto del 36,5% del debito complessivo; anche le regioni fanno parte della clientela dei debitori soltanto per il 22% (6.791 miliardi) dei mutui in godimento, ossia per una quota che rappresenta meno del 4% della clientela dell'Istituto.

²⁶ I dati sono al lordo delle anticipazioni concesse sulle disponibilità del "fondo rotativo per la progettualità": l'entità moderata di tali risorse lascia sostanzialmente invariate le considerazioni che emergono dall'analisi dei dati globali. Il centro meccanografico dell'Istituto elabora i dati relativi alle concessioni ed alle erogazioni al netto delle somme provenienti dal fondo rotativo per la progettualità, utilizzato nella misura di 184 miliardi nel 2000 e di 113 miliardi nel 1999. L'ammontare di tali crediti forma oggetto di apposita annotazione nell'attivo di bilancio ed è classificato nell'ambito della voce "altri finanziamenti".

Il divario fra "clientela mutuataria" e "clientela debitrice", che emerge dalle due distinte classificazioni si ricollega alla legislazione degli anni '80 e di parte degli anni '90, che ha autorizzato il finanziamento statale di investimenti realizzati da altri soggetti istituzionali

La classificazione per enti debitori, peraltro, esprime nel 2000 l'avvio verso una maggiore autonomia finanziaria degli enti territoriali rispetto allo Stato poiché espone la crescita di quasi 2.200 miliardi (da 60.012 a 62.185 miliardi) dei mutui degli enti locali e di oltre 1.500 miliardi (da 5.281 a 6.792 miliardi) delle concessioni acquisite dalle regioni.

6.2 Evoluzione quantitativa degli impieghi

a) L'amministrazione ha comunicato, su richiesta della Corte, i dati che espongono per ciascun anno del periodo 1997-2000 la consistenza della domanda complessiva di finanziamento avanzata dalla clientela nonché gli importi relativi alle adesioni di massima, ai finanziamenti concessi ed alle erogazioni effettuate.

Finanziamenti concessi nel periodo 1997/2000 (Settori di intervento)

- valori in miliardi -

Enti locali	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99	00/97
Disavanzi	1.703,6	1.348,1	425,1	516,1	-20,9%	-68,5%	21,4%	-69,7%
Edilizia pubblica e sociale	1.108,4	1.351,7	1.169,2	1.401,2	22,0%	-13,5%	19,8%	26,4%
Edilizia scolastica e universitaria	1.280,2	1.057,1	1.565,6	2.059,4	-17,4%	48,1%	31,5%	60,9%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	258,2	378,5	348,9	387,9	46,6%	-7,8%	11,2%	50,2%
Mutui per scopi vari	158,5	335,3	485,7	578,4	111,5%	44,9%	19,1%	264,9%
Opere di edilizia sanitaria	1,5	3,9	5,1	7,1	159,8%	29,5%	38,3%	365,4%
Opere di ripristino calamita naturali	441,6	210,8	371,7	48,5	-52,3%	76,3%	-87,0%	-89,0%
Opere di viabilità e trasporti	2.306,0	2.389,1	2.284,8	2.453,5	3,6%	-4,4%	7,4%	6,4%
Opere idriche	173,9	191,5	270,3	222,7	10,1%	41,2%	-17,6%	28,1%
Opere igieniche	608,3	542,7	761,0	569,8	-10,8%	40,8%	-25,4%	-6,3%
Opere nel settore energetico	201,4	226,6	216,3	237,1	12,5%	-1,5%	5,0%	12,7%
Opere pubbliche varie	511,0	704,9	687,4	989,9	37,9%	-2,5%	44,0%	93,7%
Totali	8.752,6	8.740,3	8.594,2	9.461,6	0,1%	-1,7%	10,1%	8,1%
Altri soggetti	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99	00/97
Disavanzi	506,8	3,6	403,1	562,2	-99,3%	11028,5%	39,5%	10,9%
Edilizia pubblica e sociale	76,0	194,1	90,9	94,9	155,4%	-53,2%	4,4%	24,9%
Edilizia scolastica e universitaria	4,1	223,6	757,3	20,9	5408,0%	238,6%	-97,2%	413,8%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	-	-	-	-	-	-	-	-
Mutui per scopi vari	768,6	45,6	861,1	803,7	-94,1%	1788,7%	-6,7%	4,6%
Opere di edilizia sanitaria	5.081,0	401,5	76,6	242,1	-92,1%	-80,9%	215,9%	-95,2%
Opere di ripristino calamita naturali	292,4	350,8	661,7	1.065,1	20,0%	88,6%	61,0%	264,2%
Opere di viabilità e trasporti	270,5	261,9	467,4	1.358,7	-3,2%	78,5%	190,7%	402,3%
Opere idriche	55,5	56,7	89,0	51,7	2,2%	56,9%	-41,9%	-6,9%
Opere igieniche	238,1	341,4	396,0	212,5	43,4%	16,0%	-46,3%	-10,8%
Opere nel settore energetico	45,4	22,9	10,5	8,4	-49,6%	-54,2%	-19,8%	-81,5%
Opere pubbliche varie	11,6	31,4	34,5	639,5	170,8%	9,8%	1755,1%	5414,1%
Totali	7.350,0	1.933,5	3.848,1	5.059,8	-73,7%	99,0%	31,5%	-31,2%
Concessioni totali	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99	00/97
Disavanzi	2.210,4	1.351,8	828,2	1.078,4	-38,8%	-38,7%	30,2%	-51,2%
Edilizia pubblica e sociale	1.184,3	1.545,8	1.260,1	1.496,2	30,5%	-18,5%	18,7%	26,3%
Edilizia scolastica e universitaria	1.284,3	1.280,7	2.322,9	2.080,2	-0,3%	81,4%	-10,4%	62,0%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	258,2	378,5	348,9	387,9	46,6%	-7,8%	11,2%	50,2%
Mutui per scopi vari	927,2	380,9	1.346,8	1.382,1	-58,9%	253,6%	2,6%	49,1%
Opere di edilizia sanitaria	5.082,5	405,4	81,8	249,2	-92,0%	-79,8%	204,8%	-95,1%
Opere di ripristino calamita naturali	734,0	561,6	1.033,4	1.113,6	-23,5%	84,0%	7,8%	51,7%
Opere di viabilità e trasporti	2.576,5	2.651,0	2.752,3	3.812,2	2,9%	3,8%	38,5%	48,0%
Opere idriche	229,4	248,2	359,4	274,4	8,2%	44,8%	-23,6%	19,6%
Opere igieniche	846,4	884,1	1.160,0	782,3	4,5%	31,2%	-32,6%	-7,6%
Opere nel settore energetico	246,9	249,5	226,8	235,5	1,1%	-9,1%	3,8%	-4,6%
Opere pubbliche varie	522,6	736,3	721,9	1.629,4	40,9%	-2,0%	125,7%	211,8%
Totali	16.102,6	10.673,8	12.442,3	14.521,4	-33,7%	16,6%	16,7%	-9,8%

Dati rilevati dal Centro meccanografico della C.d.p.. Per gli anni 1999 e 2000 i dati sono arrotondati a seguito di assestamenti intervenuti

Gli elementi di conoscenza acquisiti sono fondati sulla classificazione della clientela per "enti mutuatari" ed espongono i valori relativi alle distinte fasi nelle quali è articolata la procedura di finanziamento, quale definita dal d.m. Tesoro 7 gennaio 1998 e successive modificazioni²⁷. Permettono pertanto di valutare l'evoluzione della politica degli impieghi per un periodo di attività nel quale sono stati concessi finanziamenti complessivi per 53.740 miliardi. Va notato che tale ultimo importo rappresenta, al netto delle anticipazioni relative al fondo rotativo per la progettualità, più del 30% della clientela complessiva al 31 dicembre 2000.

Dall'analisi dei dati sembra potersi rilevare che nel periodo in argomento vi è stato un cambiamento dei comportamenti osservati dalla clientela e dall'Istituto. Risulta in primo luogo un sensibile regresso del divario fra l'entità dei finanziamenti richiesti e l'ammontare delle concessioni autorizzate nel biennio 1997-98. A fronte infatti di richieste superiori alle concessioni del 73% (circa 28.500 miliardi richiesti rispetto a poco più di 16.000 concessi) nel 1997 e del 126% nel 1998 (24.000 miliardi richiesti e quasi 10.700 concessi), il dato omologo risulta ridimensionato al 25% circa nel 1999 ed al 23% nel 2000 (*appendice, sezione I: tavole 1 e seguenti*).

Risultano in secondo luogo attenuati gli scostamenti fra istanze e adesioni di massima. A fronte di differenze elevate nel primo biennio del periodo considerato si osserva la sostanziale coincidenza di tali valori negli anni 1999 e 2000.

²⁷ Il provvedimento citato nel testo, adottato dal ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla base di delibera del consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti e di delibera della commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa articola la procedura di finanziamento in tre fasi costituite:

- dall'adesione di massima, fornita nella fase dell'istruttoria nella quale la Cassa dispone di notizie attendibili in ordine all'oggetto dell'investimento ed alla quantificazione del fabbisogno finanziario, individuati dagli atti di programmazione approvati dai soggetti mutuatari;
- dalla concessione, deliberata dal consiglio di amministrazione della Cassa su proposta del Direttore generale, e definita formalmente dal Direttore generale, previa istruttoria dimostrativa delle garanzie offerte per i finanziamenti richiesti nonché dell'approvazione del progetto definitivo/esecutivo;
- dall'erogazione dei finanziamenti, somministrati in una o più soluzioni, sulla base della domanda di erogazione corredata da una dichiarazione del responsabile del procedimento dalla quale risulta analiticamente la natura e gli importi delle spese sostenute da imputare in conto mutuo.

Sembra superata la prassi della domanda di finanziamento non sorretta da presupposti idonei all'accoglimento dell'istanza, nonchè in fase di collaudo la nascita di un nuovo rapporto fra clientela e Istituto che permette di valutare favorevolmente una quota più elevata di istanze, in quanto più correttamente formulate e documentate.

b) I finanziamenti concessi nel 2000 (14.521 miliardi) aumentano di circa il 16,7%, dopo l'incremento di pari importo nel 1999 rispetto all'esercizio precedente, ma rimangono inferiori di quasi il 10% rispetto al volume delle concessioni autorizzate nel 1997. Il dato del 2000 sconta infatti l'eccezionale regresso del 1998 rispetto all'esercizio precedente (-33,7%).

Gli importi annui delle concessioni agli Enti locali, rimasti sostanzialmente stabili sino al 1999, sono aumentati di circa il 10% nel 2000 (da 8.594 a 9.462 miliardi), mentre l'evoluzione dei mutui concessi all'insieme delle altre categorie di clienti (Stato, Regioni e Province autonome, etc.) ha subito rilevanti oscillazioni nel periodo, prodotte essenzialmente dall'impennata, nel 1997, dei finanziamenti al settore dell'edilizia sanitaria (*appendice, sezione 1: tavole 1 e 5*) destinatario di concessioni superiori ai 5.000 miliardi.

La crescita degli impieghi nell'area dei "soggetti diversi dagli Enti locali" nel 1999 (+99%) e nel 2000 (+32%), ha elevato l'incidenza di tale tipologia di clientela, rispetto a quella complessiva, dal 18% nel 1998 (1.934 miliardi) al 35% nel 2000 (5.059 miliardi).

Rimangono peraltro prevalenti le concessioni agli Enti locali, pari all'82% di quelle totali nel 1998, al 69% ed al 65% nei rispettivi anni seguenti.

6.2.1 Fonti di finanziamento delle concessioni

Nel periodo 1997-2000 i mutui ordinari sono aumentati di oltre il 75% (da 5.453 a 9.583 miliardi), mentre vi è stata una consistente riduzione (-53%) delle concessioni finanziate con fondi provenienti da leggi speciali (da 10.646 a 4.939 miliardi). L'evoluzione delle concessioni distribuite per fonti di finanziamento è

contenuta in un documento (*appendice, sezione II*) che costituisce parte integrante di questa relazione.

6.3 Note sulle tipologie degli interventi finanziati

I finanziamenti autorizzati nel periodo 1997-2000 sono andati per quasi il 22% (11.800 miliardi circa) al settore della viabilità e dei trasporti. Il volume annuo delle concessioni a questo specifico comparto, che mostra andamenti pressochè stabili sino al 1999 (*appendice, sezione 1: tavole 1 e 7*), ha segnato una crescita considerevole nel 2000 con finanziamenti pari a circa 3.800 miliardi (+39% rispetto al 1999). L'incremento si ricollega essenzialmente alle maggiori risorse (da 467 a 1.359 miliardi) assegnate allo Stato e alle ferrovie, anche per l'esecuzione di opere per i "trasporti rapidi di massa", previste dalla legge n. 211 del 1992.

I comparti dell'edilizia pubblica e sociale e dell'edilizia scolastica e universitaria hanno fruito, rispettivamente, di poco meno di 5.500 e 7.000 miliardi nel periodo considerato (pari a circa il 10% e il 13% dei finanziamenti totali); le concessioni del 2000 sono ammontate a rispettivi 1.496 e 2.080 miliardi. I fondi destinati all'edilizia scolastica e universitaria sono aumentati sensibilmente nel 1999 (+81%; 2.323 miliardi). Gli Enti locali hanno fruito di circa l'85% dei finanziamenti del periodo e del 99% di quelli relativi al 2000, destinati anche all'attuazione del programma di spesa autorizzato dalla legge n. 23 del 1996 ("Norme per l'edilizia scolastica").

I finanziamenti per la sanità, ammontati a circa l'11% di quelli totali (5.800 miliardi), sono stati concessi in misura prevalente, come si è visto, nel 1997 e destinati ad attuare la legge 11 marzo 1988, n. 67; tale legge ha all'epoca programmato la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico nonché la realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti. Le relative autorizzazioni di spesa sono state quantificate nel 1988 in 30.000 miliardi di lire.

La quota utilizzata per il ripiano di "disavanzi" supera il 10% (5.500 miliardi circa) degli impieghi complessivi nel periodo considerato; le passività ripianate,

maturate per oltre il 70% dagli Enti locali (circa 4.000 miliardi), sono state coperte con mutui concessi in prevalenza negli anni 1997 (1.704 miliardi) e 1998 (1.350 miliardi). Una quota di tali importi è stata acquisita dallo Stato per il ripiano di passività sanitarie nonché per il consolidamento di debiti regionali (articolo 20 del D.L. 8/93 e legge n. 68/1993).

Quasi 3.500 miliardi sono andati alla realizzazione di investimenti originati da "calamità naturali". Il 60% dei mutui è stato acquisito negli ultimi due anni (1.033 miliardi nel 1999 e 1.114 nel 2000) per il ristoro dei danni prodotti dal maltempo in Piemonte, in Calabria, in Emilia Romagna, in Toscana e in Lombardia.

6.4 Erogazione dei finanziamenti

I dati comunicati dall'amministrazione in ordine alle erogazioni effettuate nel periodo 1996-2000, indicano per ciascun esercizio l'ammontare complessivo dei pagamenti effettuati in esecuzione dei mutui concessi. Tra i valori delle concessioni e quelli (più contenuti) delle erogazioni si nota una differenza determinata in parte da ragioni obiettive connesse ai tempi tecnici necessari per l'avvio dei lavori e in parte dalla serie delle consuete variabili che intervengono durante l'esecuzione dei lavori.

Il volume delle erogazioni è alquanto moderato ove riferito ai mutui concessi nello stesso anno; tanto è provato da elaborazioni, predisposte dall'Istituto su richiesta della Corte con riferimento al periodo 1997-2000, dalle quali si rileva che l'entità dei pagamenti effettuati nello stesso anno delle concessioni (*velocità di pagamento*) oscilla tra il 12 ed il 21% dei finanziamenti deliberati.

Velocità di pagamento dei mutui				
- in miliardi di lire -				
Anni	1997	1998	1999	2000
Concessioni (a)	16.103	10.674	12.442	14.521
Erogazioni nell'anno (b)	3.457	1.958	1.510	1.919
Rapporto % (b/a)	21	18	12	13

Elaborazione Corte dei conti su dati dell'amministrazione

Va inoltre considerato che i pagamenti, pur dopo la semplificazione introdotta con d.m. Tesoro in data 7 gennaio 1998, rimangono collegati agli stati di avanzamento dei lavori. La semplificazione ha accelerato le procedure, ma non ha potuto risolvere i problemi concreti che influiscono sui tempi tecnici di esecuzione delle opere, o sulle cause che determinano la mancata realizzazione degli investimenti.

Erogazioni disposte nel periodo 1997/2000
(Settori di intervento)

- valori in miliardi -

Enti locali	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99	00/97
Disavanzi	2 181,8	1 301,1	438,1	423,9	-40,4%	-66,3%	-3,2%	-80,6%
Edilizia pubblica e sociale	798,0	992,1	1 051,4	1 313,9	24,3%	6,0%	25,0%	64,6%
Edilizia scolastica e universitaria	912,7	1 134,6	1 155,3	1 252,2	24,3%	1,8%	8,4%	37,2%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	264,2	293,2	350,6	352,9	11,0%	19,6%	0,7%	33,6%
Mutui per scopi vari	183,0	225,4	294,1	466,8	23,2%	30,5%	58,7%	155,1%
Opere di edilizia sanitaria	1,1	1,1	1,7	6,0	-4,7%	60,2%	252,9%	438,6%
Opere di ripristino calamita naturali	330,7	325,0	287,1	481,0	-1,7%	-11,7%	67,5%	45,4%
Opere di viabilità e trasporti	1 495,6	1 836,5	1 874,6	1 662,6	22,8%	2,1%	-11,3%	11,2%
Opere idriche	243,5	220,2	202,8	218,7	-9,6%	-7,9%	7,8%	-10,2%
Opere igieniche	641,5	627,7	616,7	600,2	-2,1%	-1,8%	-2,7%	-6,4%
Opere nel settore energetico	193,8	232,1	228,7	213,5	19,8%	-1,5%	-6,6%	10,2%
Opere pubbliche varie	372,0	506,2	579,0	594,6	36,1%	14,4%	2,7%	59,9%
Totali	7 618,0	7 695,3	7 080,1	7 586,3	1,0%	-8,0%	7,1%	-0,4%
Altri soggetti	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99	00/97
Disavanzi	506,9	156,6	74,4	629,1	-69,1%	-52,5%	745,6%	24,1%
Edilizia pubblica e sociale	19,3	46,6	73,7	128,0	141,5%	58,2%	73,7%	563,2%
Edilizia scolastica e universitaria	25,4	42,9	104,1	132,6	68,9%	142,7%	27,4%	422,0%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	-	-	-	-	-	-	-	-
Mutui per scopi vari	737,1	48,6	367,7	491,5	-93,4%	656,8%	33,7%	-33,3%
Opere di edilizia sanitaria	114,0	672,5	1 326,3	1 268,2	489,9%	97,2%	-4,4%	1012,5%
Opere di ripristino calamita naturali	60,6	124,8	284,7	313,1	105,9%	128,1%	10,0%	416,7%
Opere di viabilità e trasporti	325,4	400,6	426,4	509,2	23,1%	6,4%	19,4%	56,5%
Opere idriche	65,8	80,9	68,0	63,2	22,9%	-15,9%	-7,1%	-4,0%
Opere igieniche	77,6	118,3	126,9	194,7	52,4%	7,3%	53,4%	150,9%
Opere nel settore energetico	26,4	27,0	29,6	10,0	2,3%	9,6%	-66,2%	-62,1%
Opere pubbliche varie	321,2	264,5	146,9	59,9	-17,7%	-44,5%	-59,2%	-81,4%
Totali	2 279,7	1 983,3	3 028,7	3 799,5	-13,0%	52,7%	25,4%	66,7%
Erogazioni totali	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99	00/97
Disavanzi	2 688,7	1 457,7	512,5	1 053,0	-45,8%	-64,8%	105,5%	-60,8%
Edilizia pubblica e sociale	817,3	1 038,7	1 125,0	1 441,9	27,1%	8,3%	28,2%	76,4%
Edilizia scolastica e universitaria	938,1	1 177,5	1 259,4	1 384,8	25,5%	7,0%	10,0%	47,6%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	264,2	293,2	350,6	352,9	11,0%	19,6%	0,7%	33,6%
Mutui per scopi vari	920,1	274,0	661,8	958,3	-70,2%	141,5%	34,8%	4,2%
Opere di edilizia sanitaria	115,1	673,6	1 328,0	1 274,2	485,1%	97,2%	-4,1%	1006,9%
Opere di ripristino calamita naturali	391,3	449,8	571,8	794,1	15,0%	27,1%	38,9%	102,9%
Opere di viabilità e trasporti	1 821,0	2 237,1	2 301,0	2 171,8	22,9%	2,9%	-5,6%	19,3%
Opere idriche	309,3	301,1	270,8	281,9	-2,7%	-10,0%	4,1%	-8,9%
Opere igieniche	719,1	746,0	743,6	794,9	3,7%	-0,3%	6,9%	10,5%
Opere nel settore energetico	220,2	259,1	258,3	223,5	17,7%	-0,3%	-13,5%	1,5%
Opere pubbliche varie	693,2	770,7	725,9	654,5	11,2%	-5,8%	-9,8%	-5,6%
Totali	9 897,7	9 678,6	10 108,8	11 385,8	-2,2%	4,4%	12,6%	15,0%

Dati rilevati dal Centro meccanografico della C.d.p.. Per gli anni 1999 e 2000 i dati sono arrotondati a seguito di asssestamenti intervenuti

Lo snellimento delle procedure ha ridotto, per una quota dei mutuatari, i tempi di attesa già richiesti dall'obbligo²⁸ di trasmettere all'Istituto la documentazione dimostrativa di spesa, obbligo sostituito dalla dichiarazione rilasciata dal responsabile del servizio o del procedimento²⁹ che attesti la consistenza della spesa per la quale è effettuata la "richiesta di somministrazione"; nella richiesta va citata la natura dei documenti dimostrativi della spesa.

L'aderenza all'obiettivo inteso a responsabilizzare gli enti mutuatari solleva la Cassa da operazioni elementari di controllo, che comportano costi amministrativi e il rallentamento delle erogazioni. L'analisi dei risultati della gestione in termini di erogazioni fornisce pertanto solo indicazioni di massima, ritenute peraltro utili, in ordine alla effettiva velocità di realizzazione dei programmi di spesa finanziati.

6.4.1 Aspetti quantitativi delle erogazioni

L'incremento del 13,5% delle erogazioni disposte nel 2000 (11.385,8 miliardi) interrompe un periodo di sostanziale continuità del volume annuo dei pagamenti, inferiore ai 10.000 miliardi negli anni 1997-98 e di poco superiore a tale importo nel 1999. I pagamenti totali nel periodo considerato, pari a 40.900 miliardi, sono stati disposti per le esigenze degli enti locali (nella veste di enti mutuatari) nella misura media del 73% (29.875 miliardi). Tale dato medio è stato superato di 4 e 6,5 punti percentuali rispettivamente nel 1997 e nel 1998. Le erogazioni agli enti locali sono invece regredite al 69,5% di quelle totali nel 1999 ed al 66,6% nel 2000. L'andamento risulta in qualche modo parallelo a quello segnalato nella fase delle concessioni e conferma che la crescita negli ultimi due

²⁸ E' fatta comunque salva la facoltà di trasmettere alla Cassa, ove ritenuto opportuno, la documentazione di spesa. Per i mutui erogati in base a legge speciale per le quali apposite disposizioni disciplinano le modalità di erogazione, restano applicabili le diverse norme eventualmente previste.

²⁹ La dichiarazione va rilasciata:

- dal dirigente, dal responsabile del servizio o dal responsabile del procedimento (per i comuni, le province e le comunità montane);
- dal legale rappresentante o dal responsabile del procedimento (per gli enti pubblici);
- dal ~~legale~~ rappresentante o da persona da questi delegata (per le s.p.a. e le s.r.l.).

anni dei finanziamenti agli "altri soggetti" si accompagna ad una soddisfacente capacità di spesa.

6.4.1.1 Distribuzione delle erogazioni per fonti di finanziamento

Anche per le erogazioni si osserva un fenomeno parallelo a quello osservato per la concessione dei finanziamenti (*par. 6.2.1*). Nel periodo 1997-2000 vi è stata una crescita consistente (+52%) dei pagamenti relativi ai mutui finanziati con risorse proprie della Cassa (da 4.232 a 6.429 miliardi), alla quale si contrappone il decremento di circa il 10% dei fondi erogati in attuazione di leggi speciali (da 5.489 a 4.950 miliardi). L'evoluzione dei pagamenti relativi all'evoluzione dei programmi di spesa finanziati da leggi speciali è illustrata in altra sede di questo documento (*appendice, sezione II*).

6.4.2 Note sulle erogazioni per settori d'intervento

Forme di coerenza con le concessioni dei finanziamenti si rinvengono per taluni settori di intervento anche nella fase relativa all'erogazione delle risorse. I pagamenti totali raggiungono il 21% (8.529 miliardi) per il settore "viabilità e trasporti", il 10,8% (4.413 miliardi) per l'edilizia pubblica e sociale, l'11,7% (4.794 miliardi) per l'edilizia scolastica e universitaria. In queste due ultime aree di intervento i pagamenti segnalano una crescita costante. L'edilizia pubblica e sociale ha ricevuto risorse pari a 817 miliardi nel 1997 ed a oltre 1.440 nel 2000 (+76%); anche per l'edilizia scolastica e universitaria i pagamenti sono aumentati del 47% nel periodo (1.385 miliardi nel 2000).

Segnalano andamenti sostenuti anche le erogazioni per le opere di ripristino di calamità naturali, che hanno fruito nel periodo di risorse complessive per 2.206 miliardi, aumentate da 390 miliardi circa nel 1997 a 794 nel 2000 (+103%).

La copertura delle passività ha assorbito circa il 14% (5.687 miliardi) delle risorse erogate e prospetta una evoluzione decrescente; l'importo pagato nel 1997 (2.688 miliardi) supera quello del 2000 (1.053 miliardi) di oltre il 150%.

6.5 Ammortamento dei mutui dello Stato e note sui pagamenti statali complessivi

6.5.1 Considerazioni preliminari

Si è visto (*par. 6.1*) che lo Stato è il maggior debitore dell'Istituto, in quanto finanzia anche l'ammortamento di mutui concessi ad altre fasce di clientela. L'analisi della Corte in ordine alla consistenza dei pagamenti effettuati nel 2000 a favore della Cassa mediante le risorse stanziare nel bilancio statale ha condotto a verificare che tali pagamenti costituiscono quasi la metà delle riscossioni complessive dell'amministrazione controllata, che non dispone (*par. 7.4*) di strumentazione contabile idonea a programmare l'entità dei rientri. Una quota elevata dei pagamenti (finanziati da uno specifico capitolo di spesa) riguarda gli interessi annuali che maturano sui conti correnti fruttiferi accesi presso il Tesoro; la quota dei pagamenti relativi ai rimborsi dei mutui (circa 17.000 miliardi nel 2000) è invece distribuita in oltre 160 capitoli di spesa allocati in modo alquanto confuso in più stati di previsione del bilancio dello Stato³⁰.

6.5.2 Aspetti quantitativi globali

Le rilevazioni in ordine agli ammortamenti finanziati dallo Stato sono state effettuate in termini di pagamenti in quanto le scritture contabili utilizzate dall'amministrazione controllata per la verifica dei flussi finanziari sono tenute in termini di cassa ed espongono pertanto i pagamenti effettuati dai soggetti debitori (contabilizzati quali "riscossioni") e le erogazioni ai creditori (contabilizzate quali "pagamenti").

³⁰Inadeguatezze di rilievo si rinvennero nello stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro, ove più capitoli risultano istituiti per far fronte ai debiti verso la Cassa, mentre numerosi titoli emessi sugli stessi capitoli hanno un beneficiario diverso. Nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, sono presenti numerosi capitoli a formulazione generica e con pluralità di oggetti, nell'ambito dei quali vanno rintracciate le quote spettanti all'amministrazione controllata.

Le verifiche compiute mediante il sistema informativo Rgs-Corte dei conti³¹ hanno esposto nel 2000 flussi finanziari dal bilancio dello Stato alla Cassa pari a circa 31.300 miliardi in termini di pagamenti erogati nel 2000 a fronte di titoli emessi nello stesso esercizio per complessivi 37.600 miliardi. La differenza fra titoli emessi e pagamenti erogati quantifica in circa 6.300 miliardi le somme trasportate dal 2000 al 2001, che saranno incassate dall'Istituto nell'esercizio in corso. L'incidenza significativa delle risorse statali per la gestione dell'Istituto ha suggerito di effettuare la rilevazione "completa" delle somme erogate nel 2000, distribuite in numerosi capitoli di spesa.

Pagamenti dallo Stato alla C.D.P. nell'anno 2000		
- valori assoluti -		
Beneficiario	Importo lordo	Importo pagato
C.D.P. - Contratti d'area	1.600.000.000.000	1.600.000.000.000
C.D.P. di Frosinone	98.539.420	98.539.420
C.D.P. di Reggio Calabria	132.716.700	132.716.700
C.D.P. - Edilizia residenziale	200.754.410.215	200.754.410.215
C.D.P. - F. Garanzia Risp.Postale	12.973.472.905.570	12.973.472.905.570
C.D.P. - Gestione C/C postali	337.334.039.075	337.334.039.075
C.D.P. - Gestione principale	20.916.108.589.368	14.616.354.154.403
C.D.P. - Patti territoriali	1.305.000.000.000	1.305.000.000.000
C.D.P. I.G. - L. 608/96 art. 9 c.7	100.000.000.000	100.000.000.000
C.D.P.-Metano C.C.L. 266/97 art. 9	161.768.512.797	161.768.512.797
C.D.P. - Gest. Dep. Numerario	4.240.406.105	4.240.406.105
Totale	37.598.910.119.250	31.299.155.684.285
Elaborazione Corte dei conti su dati rilevati presso il S.I. R.g.s./C.d.c.		

³¹ Significative difficoltà di consultazione del sistema informativo sono state prospettate dalla denominazione non univoca attribuita alla Cassa nella compilazione dei titoli di spesa, identificata con simboli grafici spesso diversi, che ha imposto, nella prima fase della ricerca, di risalire al beneficiario attraverso l'esame analitico di una relevantissima entità di titoli di spesa intestati in parte all'amministrazione controllata ed in parte ad altri soggetti. Le conseguenti incertezze sono state superate mediante l'incrocio dell'insieme dei dati rilevati con quelli nei quali il "beneficiario Cassa" è individuato attraverso i codici

La struttura del bilancio dello Stato ha contribuito a rallentare la ricerca³², condotta con l'obiettivo di acquisire certezze sull'entità dei flussi finanziari. La laboriosità della ricognizione ha consentito, nel primo anno in cui l'attività della Cassa è esaminata essenzialmente con le modalità del controllo sulle gestioni dalle amministrazioni dello Stato, di elaborare i dati relativi alle erogazioni statali per il solo esercizio 2000 e non di formare una serie storica che avrebbe potuto far percepire l'esistenza di situazioni non rilevabili dall'analisi della spesa statale limitata al solo esercizio di gestione. Va però detto che la rilevazione sarebbe stata agevolata ove fosse stata correttamente attuata la riforma del bilancio dello Stato (l. n. 94 del 1997), che nel 2000 ancora non dispone di classificazioni per "aree omogenee di attività", e non consente quindi di individuare il profilo funzionale ed economico della spesa.

6.5.3 Composizione dei flussi finanziari

L'entità più cospicua delle erogazioni, pari al 94,9% (29.744,8 miliardi) di quelle totali, proviene dal bilancio del ministero del tesoro. E' contenuta l'incidenza sui pagamenti totali di quelli effettuati dai ministeri dei trasporti (2,1%; 656,3 miliardi), dei lavori pubblici (1,1%; 335,9 miliardi), dell'interno (0,66%; 207,2 miliardi), delle finanze (0,55%; 172 miliardi), dei beni culturali (0,45%; 142,6 miliardi). E' moderato l'ammontare dei fondi erogati dai monopoli di Stato (24,6 miliardi, pari allo 0,078% dei pagamenti totali) nonché dai ministeri dell'università (14,6 miliardi; 0,046%) e della giustizia (1 miliardo; 0,003%). Le risorse accreditate dal ministero degli esteri ammontano a poco più di 4 milioni.

fiscali intestati all'Istituto. Quest'ultimo criterio di rilevazione ha consentito di evitare margine di errore nella quantificazione delle risorse effettivamente erogate.

³² La ricerca ha richiesto oltre 6.500 interrogazioni presso il S.I. ed ha manifestato l'utilità di migliorare la tecnica espositiva della spesa nel bilancio dello Stato nonché quella cognitiva della corrispondente riscossione presso la Cassa. Gli stati di previsione del bilancio statale esaminati hanno mostrato che tali documenti sono tuttora compilati sulla base di criteri risultati non idonei a fornire informazioni precise e trasparenti sulle tipologie di opere pubbliche o di altri interventi autorizzati da leggi (ad esempio: nel campo delle "opere pubbliche varie"), oggetto di mutui concessi dalla Cassa e coperti da finanziamenti statali.