

PROGRAMMA CONTROLLO 2002

Indagine sulla gestione della
Cassa Depositi e Prestiti

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 25/2002/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in Sezione centrale del controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Collegio I

nell'adunanza del 9 luglio 2002

* * *

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 pubbliche, 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, che chiede alla Corte dei conti di deliberare sul rendiconto della Cassa depositi e prestiti e di riferire al Parlamento, entro il 31 luglio di ciascun anno, sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa;

vista la deliberazione n. 49/2001/G, adottata in adunanza congiunta della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti in data 23 novembre 2001, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di

controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2002;

esaminati i bilanci della gestione propria della Cassa depositi e prestiti e della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale relativi all'esercizio 2001, pervenuti alla Corte il 15 maggio 2002, nonché gli atti esibiti dall'amministrazione che attestano i fatti relativi alla gestione complessiva nel periodo indicato;

vista la relazione in data 3 luglio 2002, con la quale i consiglieri relatori, dott. Giuseppe Bellisario e dott. Marco Pieroni, hanno riferito sull'esito dei controlli eseguiti;

vista l'ordinanza del 3 luglio 2002, 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 9 luglio 2002, per la pronunzia, ai sensi dell'articolo 3 comma 4 della l. n. 20/1994 e dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, sulle gestioni in argomento, quali risultano dall'analisi dei rendiconti della Cassa depositi e prestiti;

vista la nota 4 luglio 2002, n. 404/02/SC, con la quale la Segreteria della Sezione centrale del controllo sulle amministrazioni centrali dello Stato ha trasmesso la relazione al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), alla Cassa Depositi e Prestiti nonché al Collegio dei revisori presso la Cassa;

uditi il consigliere Giuseppe Bellisario e il consigliere Marco Pieroni;

uditi il dott. Antonino Turicchi, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti, il dott. Riccardo Rettaroli, Capo del Dipartimento Provviste e Bilancio, e il dott. Alberto Sabatini, Presidente del collegio dei revisori dei conti della Cassa;

non intervenuti i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze;

discussa la relazione nella camera di consiglio del 9 luglio 2002

DELIBERA

di approvare, con le modificazioni introdotte dal Collegio, la relazione allegata;

ORDINA

che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3 comma 6 della l. n. 20/94 e dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 284/1999:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- alla Cassa depositi e prestiti;
- al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

Il Presidente

(dott. Tullio Lazzaro)

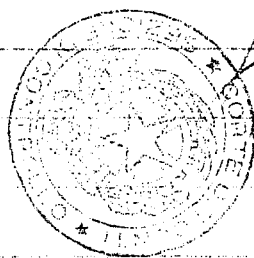
I Consiglieri relatori

(dott. Giuseppe Bellisario)

Giuseppe Bellisario

(dott. Marco Pieroni)

Marco Pieroni



DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL

15 LUG. 2002

Il Dirigente

Dott. Giuseppe Sammartano

Giuseppe Sammartano

PAGINA BIANCA

- Programma controllo 2002 -

**Indagine sulla gestione
della
Cassa Depositi e Prestiti**

PAGINA BIANCA

Sommario:**Premessa****1. Evoluzione dell'assetto normativo**1.1 Aspetti della normativa di finanziamento1.2 La normativa di organizzazione1.3 La riforma del titolo V della Costituzione**2. Sintesi dei profili finanziari ed economici della gestione complessiva**2.1 Cenni sull'evoluzione dei fondamentali componenti dello stato patrimoniale e del conto economico2.2 Cenni sulla composizione dello stato patrimoniale2.3 Formazione dell'utile netto di esercizio**3. Evoluzione contabile dello stato patrimoniale**3.1 Le poste attive

3.1.1 Disponibilità liquide

3.1.2 Crediti verso la clientela

3.1.3 Note sui proventi dalle disponibilità presso il tesoro e dai crediti verso la clientela

3.2 Le poste passive**4. Gestione del risparmio postale**4.1 Caratteri essenziali della raccolta4.2 Evoluzione del debito complessivo

4.2.1 Sintesi dei profili quantitativi

4.2.2 Profili dell'incremento annuo del debito

4.3 Consistenza dei capitali investiti in buoni fruttiferi**5. Evoluzione della politica degli impieghi**5.1 Note sui flussi di credito nel periodo 1997-2001

5.1.1 Erogazioni per finanziamenti concessi su fondi della gestione propria

5.2 Composizione dei crediti totali rappresentati nel bilancio5.3 Distribuzione dei finanziamenti per settori di intervento

5.3.1 Nota metodologica

5.3.2 Evoluzione dei finanziamenti e delle erogazioni per settori di intervento

5.4 Debiti fuori bilancio

5.4.1 Finanziamenti concessi nel periodo 1997-2001

5.4.2 L'evoluzione normativa del 2001

6. Gestione del debito dello Stato verso la Cassa6.1 Note introduttive6.2 Consistenza dei pagamenti erogati dallo Stato6.3 Processo di estinzione dei mutui

6.3.1 Mutui autorizzati da leggi speciali

6.3.2 Ripiano dei disavanzi

6.4 Pagamenti non connessi a investimenti pubblici6.5 Esercizi di gestione dei flussi finanziari**7. Spese amministrative**7.1 Sintesi degli aspetti quantitativi7.2 Costi di adeguamento operativo**8. Operatività del sistema dei controlli interni****9. La disciplina del personale**9.1 Il rinnovo del Ccnl del pers. non dirig. della C.d.p.9.2 Il contratto collettivo integrat. relativo al pers. dirigenziale9.3 La consistenza del personale9.4 La copertura dell'organico9.5 Il carico della dirigenza9.6 Il part-time9.7 La femminilizzazione9.8 L'anzianità9.9 La spesa per la retribuzione lorda9.10 La spesa media, relativa alla retrib. lorda, del pers. dirig. e non dirig.9.11 La formazione del personale**10. La Sezione autonoma per l'Edilizia residenziale pubblica**10.1 Il mutato quadro ordinamentale10.2 L'edilizia sovvenzionata10.3 L'edilizia agevolata10.4 L'acquisizione di aree e urbanizzazioni10.5 Le barriere architettoniche10.6 I programmi in corso mantenuti all'amm.ne centrale10.7 L'attività della Sezione10.8 Gli aspetti gestionali10.9 Il rendiconto 2001

10.10 Lo stato patrimoniale10.11 Il conto economico**11. Considerazioni conclusive*****Elenco tabelle incluse nella relazione:***

Tabella n. 1 - Evoluzione dell'attivo patrimoniale (anni 97/01)

- " n. 2 - Evoluzione del passivo patrimoniale (anni 97/01)
- " n. 3 - Fondamentali indicatori di redditività della gestione
- " n. 4 - Consistenza dei c.c. con il Tesoro dello Stato (anni 98/01)
- " n. 5 - Tassi di interesse sui mutui
- " n. 6 - Proventi dai crediti costituiti da mutui
- " n. 7 - Composizione degli interessi attivi
- " n. 8 - Costo del risparmio postale (anni 97/01)
- " n. 9 - Composizione degli interessi passivi
- " n. 10 - Incidenza del costo del risp. post. sugli interessi tot. (anni 97/01)
- " n. 11 - Debiti verso clientela
- " n. 12 - Distribuzione sul territorio dei debiti verso la clientela
- " n. 13 - Saldi di gestione dei libretti postali (anni 97/01)
- " n. 14 - Raccolta netta acquisita nella gest. dei buoni fruttif. e dei libretti (anni 97/01)
- " n. 15 - Movimentazione dei fondi negli anni 1997-2001
- " n. 16 - Saldi della raccolta dei buoni fruttiferi (anni 97/01)
- " n. 17 - Composizione del risparmio complessivo (anni 97/01)
- " n. 18 - Incrementi annui netti dei buoni fruttiferi (anni 97/01)
- " n. 19 - Incidenza della raccolta netta sul capitale investito in libr. post.
- " n. 20 - Capitali investiti in buoni fruttiferi
- " n. 21 - Incidenza delle concessioni autorizzate da leggi speciali rispetto a quelle totali
- " n. 22 - Rapporto fra concessioni agli enti locali e mutui ordin. totali
- " n. 23 - Velocità di pagamento dei mutui
- " n. 24 - Variaz. annuali dei finanziam. concessi nel periodo 1997/2001
- " n. 25 - Incid. delle concess. annuali sui finanziam. tot. nel periodo 97/01
- " n. 26 - Variaz. annuali delle erogaz. nel periodo 1997/2001
- " n. 27 - Incid. delle erogaz. annuali sulle erogaz. tot. nel periodo 97/01

- " n. 28 - Concessioni nel settore di intervento "Disavanzi" (anno 2001)
- " n. 29 - Pagamenti totali dello Stato (anni 2000-2001)
- " n. 30 - Riepilogo dei pagamenti effettuati dalle amm.ni dello Stato
- " n. 31 - Erogaz. per mutui concessi in base a leggi speciali - Riep. per settori
- " n. 32 - Incid. della spesa originata dai disavanzi sugli oneri tot. di ammort.
dei mutui
- " n. 33 - Erogaz. per mutui destinati al ripiano dei disavanzi
- " n. 34 - Riepilogo dei pagam. dello Stato per es. di proven. dei titoli di spesa
- " n. 35 - Composizione delle spese amministrative
- " n. 36 - Increm. % della retrib. media a regime (31.12.00)
- " n. 37 - Incrementi retributivi - Oneri al netto o.r.
- " n. 38 - Consist. personale Cassa - Variaz. % 1998/2001
- " n. 39 - Indicatore di copertura dell'organico del personale della Cassa
- " n. 40 - " " " della dirigenza "
- " n. 41 - Numero dei dipendenti gestito, mediamente, da un singolo dirigente
- " n. 42 - Consistenza personale femminile 1998/2001
- " n. 43 - Personale in percentuale con più di 30 anni di servizio
- " n. 44 - Addensamento medio anzianità
- " n. 45 - Spesa per la retribuzione lorda
- " n. 46 - Composizione retribuzione lorda - Variazioni 1998/2001
- " n. 47 - Retribuzione media lorda dirigenti e livelli
- " n. 48 - Rapporto retributivo dirigenti/livelli
- " n. 49 - Incidenza % accessorio sulla retribuzione
- " n. 50 - Contributi erogati nel 1998/2001 (Edil. sovvenz.-convenz.-agevol.)
- " n. 51 - Attivo dello Stato patrim. della Sez. autonoma per l'edil. residenz.
- " n. 52 - I conti infruttiferi di tesoreria relativi alla Sez. edil. residenziale
- " n. 53 - Passivo dello Stato patrim. della Sez. autonoma per l'edil. residenz.
- " n. 54 - Conto economico della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale

Appendice, formante parte integrante della relazione, composta di 4 sezioni:

sez. I - Attività propria: finanziam. concessi dalla C.d.p. nel periodo 1997/2001

sez. II - Attività propria: finanziam. erogati dalla C.d.p. nel periodo 1997/2001

sez. III - Risultati per settori di intervento

sez. IV - Capitoli del bilancio dello Stato sui quali sono stati disposti ~~pagam. in favore della C.d.p.~~

Premessa

Con deliberazione n. 49/01, adottata dalla Sezione centrale di controllo della Corte nell'adunanza congiunta del 23 novembre 2001, è stata approvata la programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2002. Con ordinanza n. 1/02 del 23 gennaio 2002 il Presidente della Sezione centrale di controllo ha affidato ai sottoscritti magistrati lo svolgimento dell'indagine sulla gestione condotta dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Sezione autonoma per l'edilizia residenziale nell'anno 2001.

L'indagine è stata svolta con le modalità e gli obiettivi previsti dall'articolo 3, commi 4, 6 e 8 della legge 14 gennaio, n. 20.

I bilanci relativi alle gestioni condotte dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Sezione autonoma per l'edilizia residenziale nell'anno 2001 sono pervenuti alla Corte il 15.5.2002 e conservano i caratteri di maggiore leggibilità e trasparenza introdotti dal 1999.

L'indagine si è avvalsa tra l'altro della documentazione trasmessa alla Corte, costituita dai verbali delle adunanze tenute dal consiglio di amministrazione, dai documenti allegati a tali verbali, nonché dai documenti contabili periodici relativi agli incassi ed alle riscossioni effettuate nel periodo di gestione. Va segnalata la disponibilità manifestata dall'amministrazione nell'adeguarsi gradualmente alle esigenze informative imposte dalle modalità del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. La comparazione dei risultati, estesa durante l'istruttoria a cinque anni di attività, consente di esporre elementi ritenuti più idonei a valutare l'evoluzione della gestione.

Gli approfondimenti effettuati mediante otto supplementi formali di istruttoria e numerosi contatti in via breve hanno consentito di acquisire informazioni necessarie per la valutazione di taluni risultati operativi, ad esempio nel comparto dei debiti verso clientela, e in quello delle concessioni a copertura dei disavanzi maturati da Regioni ed Enti locali.

Una fonte di verifica dei dati forniti dall'amministrazione è stata costituita dalle Relazioni generali sulla situazione economica del Paese nel periodo 1997-2001, rivelatesi utili anche per la valutazione dei risultati nel tempo.

Le innovazioni normative che nel 2001 hanno riguardato la Cassa, sono intervenute in sede di approvazione della legge finanziaria 2002 e non risultano essersi allo stato ripercosse sull'organizzazione interna.

1. Evoluzione dell'assetto normativo

1.1 Aspetti della normativa di finanziamento

a) Il quadro normativo al quale l'amministrazione deve tempestivamente uniformarsi, nell'esercizio della missione istituzionale di attuazione delle politiche settoriali dello Stato, è integrato da frequenti interventi legislativi che perseguono, sia obiettivi specifici -diretti ad assicurare la disponibilità delle risorse finanziarie da impiegare per gli investimenti pubblici nonché per finalità non connesse all'area degli investimenti-, sia obiettivi di portata più estesa che prospettano a volte una particolare significatività per l'interesse economico generale.

Parte della legislazione che, anche dopo la riforma, ha riguardato l'attività della Cassa ha autorizzato il finanziamento di investimenti settoriali; è proseguita la copertura (mediante accensione di mutui) di passività, formatesi essenzialmente presso gli enti locali e le regioni. Finalità di diverso rilievo ha perseguito la normativa che ha inserito la Cassa in processi più vasti, ad esempio nel sostegno all'attuazione del patto di stabilità interno; l'applicazione di tale ultima normativa ha condotto alla riduzione degli oneri di ammortamento dei mutui accessi nel tempo dall'ampia fascia di clientela (enti locali) che ha conseguito i richiesti miglioramenti dei saldi di bilancio.

Va notato, in ordine ai riflessi sui risultati di gestione della Cassa, che gli effetti della legislazione di ampliamento dell'area degli investimenti pubblici -costituiti nel breve-medio periodo da aspettative di nuovi ricavi nell'area degli impieghi- possono non compensare gli effetti di norme che assegnano all'amministrazione controllata compiti di sostegno straordinario agli equilibri finanziari di enti della pubblica amministrazione e modificano l'assetto consolidato dei ricavi complessivi attesi¹.

b) Le innovazioni sono spesso introdotte da leggi finanziarie, in particolare quando autorizzano investimenti di ammontare definito in settori specifici di intervento, nonché

¹ La normativa illustrata nel testo ha concorso negli anni 2000 e 2001 a migliorare i saldi di bilancio degli enti locali mediante la riduzione degli interessi passivi a carico di questi ultimi (*par. 3.1.3*). Ciò ha agevolato l'attuazione del patto di stabilità interno, e comportato oneri per la Cassa, distribuiti fino al 2018, pari ad oltre 1.600 milioni di euro. L'entità dei minori ricavi attesi ha suggerito l'aumento degli accantonamenti nel "fondo rischi ed oneri" di oltre 430 milioni di euro.