

ammettere al credito in presenza di istanze di finanziamento pervenute alla Cassa per la copertura di debiti fuori bilancio e di disavanzi di gestione.

La questione risulta esaminata dal consiglio di amministrazione dell'istituto e sottoposta al parere del ministero dell'economia e delle finanze.

Le decisioni di massima sono state adottate dalla Cassa, anche sulla base di norme contenute nella legge finanziaria 2002 (l.n. 448 del 28 dicembre 2001), emanate nel presupposto della legittimità, sia del finanziamento dei debiti fuori bilancio³¹ "maturati anteriormente alla data di entrata in vigore" della modifica costituzionale, sia dei finanziamenti per i disavanzi maturati nei trasporti sino all'esercizio 2000³². Altra norma (contenuta nel d.l. 347/2001, convertito nella legge 405 del 16 novembre 2001) ha presupposto la legittimità dei finanziamenti a copertura dei disavanzi della sanità³³ con una logica non dissimile da quella applicata per il settore dei trasporti.

Sulla base di tali precisazioni normative, la Cassa ha deliberato, in vigenza della modifica costituzionale, la concessione di mutui finalizzati al ripiano di debiti maturati prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/01, e comunque nei termini indicati dalla normativa illustrata, per l'importo di complessivi 113 milioni di euro. Tale importo, aggiunto ai 1.180 milioni concessi prima della pubblicazione della modifica costituzionale, ha elevato l'ammontare della voce "disavanzi" a complessivi 1.293 milioni.

Accanto alle utili cautele deliberate in sede di concessione dei mutui sulla base della indicata normativa³⁴, la Corte ritiene altrettanto utile l'ulteriore cautela, prospettata nella sede

³¹ L'articolo 41, co. 4 della legge finanziaria 2002 (l.n. 488/01) dispone: "Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'art. 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

³² L'articolo 26, co. 14 della l. n. 488/01 ha stabilito che: "La facoltà di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, attribuita alle regioni e agli enti locali da specifiche disposizioni legislative, può essere esercitata limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende, redatti e approvati secondo i rispettivi ordinamenti, relativi agli esercizi 2000 e precedenti".

³³ L'articolo 4, co. 4 del d.l. 347/2001, convertito nella legge 405 del 16.11.2001 disciplina la materia dei disavanzi sanitari con la seguente norma: "Al fine di assicurare la copertura dei disavanzi relativi all'anno 2000 di pertinenza regionale in base all'accordo tra lo Stato e le Regioni dell'8 agosto 2001, le Regioni sono autorizzate a contrarre, anche in deroga alle limitazioni previste dalle vigenti disposizioni, mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci".

³⁴ Nella seduta del consiglio di amministrazione della Cassa in data 11 dicembre 2001 la concessione dei mutui per passività (nella misura indicata nel testo: 113 milioni di euro) è stata deliberata con la condizione sospensiva del parere favorevole delle competenti sedi istituzionali. E' stato altresì deliberato di non disporre nel frattempo

del consiglio di amministrazione, favorevole ad approfondimenti istruttori volti a rendere "molto circostanziate" le eventuali future determinazioni relative alla concessione dei mutui, allo scopo di individuare esattamente "la natura della spesa finanziata".

6. Gestione del debito dello Stato verso la Cassa

6.1 Note introduttive

a) La Corte ha proseguito la rilevazione dei pagamenti disposti dallo Stato a favore dell'amministrazione controllata. La rilevazione è iniziata lo scorso anno con l'obiettivo di verificare l'entità delle risorse, provenienti dal bilancio statale, che confluiscono nella gestione complessiva.

Le rilevazioni sono state effettuate in termini di pagamenti, allo scopo di comparare i risultati della specifica componente della gestione del bilancio statale con quelli esposti nelle scritture contabili disponibili presso la Cassa depositi e prestiti e contabilizzati ogni mese nel comparto "riscossioni" di documenti illustrativi del "movimento fondi".

Le differenze che prospettano i documenti contabili dei quali si avvale l'amministrazione rispetto alle scritture del bilancio dello Stato, riprodotte nel sistema informativo Rgs/Corte dei conti, non rendono agevoli le necessarie comparazioni.

b) Anche il bilancio statale continua a prospettare le carenze rilevate lo scorso anno, in ordine alla non adeguata classificazione della spesa per aree omogenee di attività, che non consentono di rilevare i profili funzionali ed economici della spesa. E' utile notare che la quota dei pagamenti relativa ai rimborsi dei mutui è ancora distribuita in oltre 150 capitoli di spesa (appendice, sezione IV), ed è allocata in bilancio con criteri che non agevolano le rilevazioni presso il sistema informativo. Continuano a rilevarsi, ad esempio, nello stato di previsione della spesa del ministero dell'economia e delle finanze (già ministero del Tesoro)

erogazioni. Nella stessa sede è stato precisato che "qualora tale pronuncia non intervenga anteriormente alla maturazione della prima rata d'ammortamento (30 giugno 2002) i provvedimenti di concessione dei mutui saranno ritirati.

Il consiglio di amministrazione dell'Istituto, nella seduta del 29 gennaio 2002, ha preso atto della proposta formulata dal Direttore generale in ordine ai criteri da adottare per l'istruttoria di tali tipologie di mutui, così formulata: "Per i mutui da concedere in futuro per debiti fuori bilancio l'istruttoria è stata integrata con la richiesta di una dichiarazione da parte del responsabile del procedimento dell'ente in cui attesti che tali debiti sono maturati in data anteriore all'8.11.2001".

capitoli istituiti per far fronte ai debiti verso la Cassa, nei quali confluiscono titoli di spesa relativi a somme dovute a più beneficiari³⁵.

La problematica inerente alla classificazione della spesa non risulta aver quindi registrato nell'ultimo esercizio un'evoluzione significativa nella direzione indicata dalla legge di riforma del bilancio dello Stato (l.n. 94 del 1997).

c) L'entità dei pagamenti, di poco inferiore rispetto all'esercizio precedente (15.701 milioni di euro; 16.166 nel 2000), proviene da titoli emessi nello stesso esercizio per un importo pari a 18.600 milioni³⁶.

Nell'ambito degli importi pagati sono di entità rilevante le somme destinate a remunerare i conti correnti fruttiferi accesi presso il Tesoro (*par. 3.1*) e le quote di ammortamento dei mutui accesi dallo Stato, sia per esigenze dirette, sia per le necessità degli enti locali e degli altri soggetti abilitati ad accedere al credito dell'Istituto, sia per il ripiano dei disavanzi (*tabella n. 29*).

Importi di entità moderata, non connessi ad erogazioni di mutui, sono erogati per la tenuta dei conti correnti accesi dal ministero delle finanze sulla base di una legge speciale che autorizza la Cassa a svolgere operazioni di gestione contabile dei fondi che alimentano il fondo di previdenza per il personale del soppresso ministero delle finanze (*par. 6.4*).

³⁵ Anche nello stato di previsione della spesa del soppresso ministero dei lavori pubblici, confluito di recente nel ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono allocati numerosi capitoli, costruiti con il metodo della formulazione generica e della pluralità di oggetti, che impongono di rintracciare con qualche difficoltà le quote relative ai rimborsi dei mutui accesi con la Cassa.

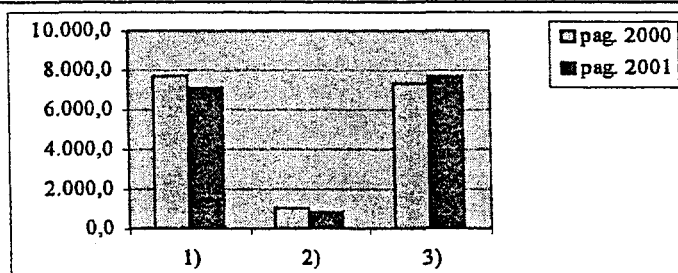
³⁶ La differenza fra i titoli emessi ed i pagamenti erogati indica le somme trasportate dal 2001 all'esercizio successivo, che l'amministrazione beneficiaria incasserà nell'esercizio in corso.

Tabella n. 29

Pagamenti totali dello Stato (anni 2000-2001)					
Tipologia pagamenti	Importi per anno		Var. %	Incid. su pag. totali	
	valori in milioni di euro				
	2000	2001		2000	2001
1) mutui concessi in base a leggi speciali	7.727,5	7.150,2	-7,5%	47,8%	45,5%
2) mutui destinati al ripiano disavanzi	1.092,4	821,2	-24,8%	6,8%	5,2%
3) erog. non connesse ad investim. pubbl.	7.344,7	7.729,8	5,2%	45,4%	49,2%
Pagam. totali	16.164,6	15.701,2	-2,9%	100,0%	100,0%

Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione

Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione



6.2 Consistenza dei pagamenti erogati dallo Stato

L'evoluzione degli apporti finanziari dal bilancio statale espone il decremento dei pagamenti complessivi, pari a quasi il 3% (da 16.165 a 15.701 milioni di euro).

La flessione (*tabella n. 30*) è determinata dalla riduzione del 4,4% circa dei pagamenti erogati dal Tesoro (ministero dell'economia e delle finanze) che, pur diminuiti di quasi 700 milioni di euro, compongono il 93,5% dei pagamenti totali dello Stato (95% nel 2000).

L'incremento delle erogazioni disposte dai soppressi ministeri delle finanze (+54%), dei lavori pubblici (+17%) e dell'Università (+750%) compensano in parte il calo delle minori erogazioni del ministero dell'economia e delle finanze.

La presenza, fra i debiti dello Stato, di importi unitari annui per importi che ammontano a qualche centinaio di euro ripropone il tema del riordino del bilancio da abbinare all'aggiornamento della normativa, che coinvolge la Cassa in operazioni di significatività finanziaria talmente moderata da far ipotizzare che i costi amministrativi totali richiesti dalla gestione di un singolo pagamento possano talvolta superare l'importo del debito estinto.

Tabella n. 30

Riepilogo dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni dello Stato				
valori in milioni di euro				
Amministrazione	Totale titoli pagati nel 2000 (a)	Totale titoli pagati nel 2001 (b)	Variaz. % (c=a/b)	Incid. dei pagam. parziali su quelli totali
Ministero affari esteri	0,0023	0,0007	-68,40%	0,000005%
Ministero ambiente	-	0,847		0,005397%
Ministero beni culturali	73,693	74,877	1,61%	0,476891%
Ministero difesa	-	0,114		0,000729%
Ministero finanze	88,827	136,802	54,01%	0,871284%
Ministero giustizia	0,517	-		
Ministero interno	106,990	107,063	0,07%	0,681877%
Ministero lavori pubblici	173,467	203,580	17,36%	1,296594%
Ministero politiche agricole	-	0,020		0,000130%
Ministero tesoro	15.361,923	14.692,532	-4,36%	93,576124%
Ministero trasporti	338,961	408,504	20,52%	2,601748%
Ministero università	7,542	64,071	749,57%	0,408066%
Monopoli di Stato	12,742	12,742		0,081156%
Totali	16.164,665	15.701,155	-2,87%	100,00%
Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione				

6.3 Processo di estinzione dei mutui

6.3.1 Mutui autorizzati da leggi speciali

a) L'incidenza degli oneri di ammortamento dei mutui accesi in base a leggi speciali (si tratta di spese sostenute, di regola, per la quota relativa agli interessi) passa dal 48% al 45,5% dei pagamenti totali. L'entità dei rimborsi a carico del bilancio dello Stato diminuisce pertanto in termini assoluti da 7.727 a 7.150 milioni circa (-7,8%).

Risulta ridimensionata dal 63,5% al 55,7% (*tabella n. 31*) la spesa originata da mutui privi di collocazione presso ben definiti settori di intervento. I comparti relativi alle "opere pubbliche varie" ed ai "mutui per scopi vari" assorbono infatti meno di 4.000 milioni (quasi 5.000 nell'anno precedente).

Cala del 30% circa, in particolare, il costo dei rimborsi relativi alle "opere pubbliche varie" (da 3.175 a 2.204 milioni), e aumentano, seppure di poco, le risorse destinate ai "mutui per scopi vari" (da 1.728 a 1.780 milioni). Va considerato che i mutui in questione potrebbero essere stati stipulati da decenni, e comunque in epoche non rilevabili dal bilancio statale, anche in conseguenza della imperfetta denominazione della spesa nei capitoli di bilancio, privi di indicazioni utili ad individuare la decorrenza dei debiti. Peraltro, benché possano

trarsi informazioni ancora poco significative dalla breve serie storica dei pagamenti impostata nel 2000, va segnalata la apparente tendenza verso il contenimento di tale tipologia di oneri.

Non risulta costruita alcuna forma di collegamento fra il bilancio dello Stato, la Relazione generale sulla situazione economica del Paese e le contabilità elaborate dalla Cassa. La carenza delle attuali potenzialità di controllo offerte dalla indicata documentazione contabile induce, allo stato degli atti, a constatare, ma non a spiegare, come, alla diminuzione degli oneri di ammortamento a carico dello Stato, corrisponda un aumento (*par.* 5.3.2), nel periodo 1997/01, sia delle concessioni per "opere pubbliche varie" (+6,3%) che dei finanziamenti dei "mutui per scopi vari" (+10,6%).

b) Circa il 44% dei pagamenti originati da investimenti pubblici autorizzati da leggi speciali (3.166 milioni) risulta distribuito in 9 settori di intervento. Nel ribadire i limiti di significatività della breve serie storica dei pagamenti, va notato che alla sostanziale stabilità dei flussi verso i settori della "edilizia pubblica e sociale" e degli "impianti sportivi", si accompagnano variazioni incrementali per le "calamità naturali", la "edilizia sanitaria", la "viabilità ed i trasporti" e le "opere idriche". Una crescita eccezionale risulta conseguita nel settore energetico, con pagamenti triplicati (da 92 a 276 milioni nel 2001).

Si registrano decrementi considerevoli nei comparti della "edilizia scolastica e universitaria" e delle "opere igieniche".

Tabella n. 31

Erogazioni per mutui concessi in base a leggi speciali				
Riepilogo per settori				
valori in milioni di euro				
Settore	Imp. pagato nel 2000 (a)	Imp. pagato nel 2001 (b)	Variaz. % (c=a/b)	Incid. dei pagam. parz. su quelli tot.
Edilizia pubblica e sociale	418,38	427,75	2,24%	5,98%
Edilizia scolastica e universitaria	496,86	423,78	-14,71%	5,93%
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	73,69	74,88	1,61%	1,05%
Opere di edilizia sanitaria	342,10	452,11	32,16%	6,32%
Opere di ripristino calamita naturali	492,82	515,88	4,68%	7,21%
Opere di viabilità e trasporti	503,94	575,52	14,20%	8,05%
Opere idriche	158,87	225,57	41,98%	3,15%
Opere igieniche	245,01	193,73	-20,93%	2,71%
Opere nel settore energetico	92,40	276,52	199,27%	3,87%
Opere pubbliche varie	3.175,35	2.203,88	-30,59%	30,82%
Mutui per scopi vari	1.728,10	1.780,58	3,04%	24,90%
TOTALE	7.727,52	7.150,21	-7,47%	100,00%
Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione				

6.3.2 Ripiano dei disavanzi

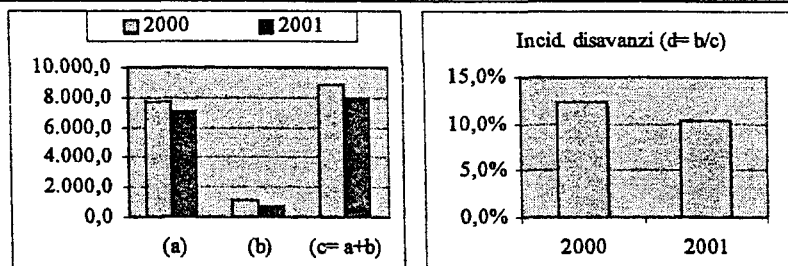
La copertura dei disavanzi maturati nei comparti della sanità e dei trasporti nonché presso i monopoli di Stato è realizzata da anni anche mediante mutui che consentono, tra l'altro, di distribuire nel tempo l'impatto dei relativi oneri sulla finanza statale.

L'incidenza di tali mutui sugli oneri totali connessi all'estinzione di tale tipologia di debiti verso la Cassa scende di due punti percentuali (*tabella n. 32*) rispetto all'esercizio precedente.

Tabella n. 32

Incidenza della spesa originata dai disavanzi sugli oneri tot. di ammortam. dei mutui valori in milioni di euro				
Anni	Leggi speciali (a)	Pagam. disavanzi (b)	Pag. totali (c= a+b)	Incid. disavanzi (d= b/c)
2000	7.727,5	1.092,4	8.819,9	12,4%
2001	7.150,2	821,2	7.971,4	10,3%

Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione



La riduzione della spesa complessiva in misura pari al 25% (-271 milioni) è da ricondurre essenzialmente alla elevatissima riduzione dei pagamenti per il comparto della "sanità", passati da oltre 1.000 a 735 milioni. E' sostanzialmente stabile, nell'aggregato dei disavanzi, la quota relativa al comparto dei trasporti e rimane stazionaria quella per il ripiano dei deficit di esercizio dei monopoli di Stato (*tabella n. 33*).

Tabella n. 33

Erogazioni per mutui destinati al ripiano di disavanzi valori in milioni di euro						
Capitolo		Ammin.	Imp. pagato nel 2000 (a)	Imp. pagato nel 2001 (b)	Variaz. % (c=a/b)	Incid. dei pagam. parz.su quelli tot.
denominazione	numero					
Interessi..... a copertura dei disavanzi di gestione	156	Monopoli di Stato	10,57	10,34	-2,14%	1,26%
Quote capitali a copertura dei disavanzi di gestione	601	Monopoli di Stato	2,17	2,40	10,39%	0,29%
.....mutui contratti per il ripiano del deficit sanità	4577	Ministero del Tesoro	-	244,28		29,75%
.....mutui contratti per il ripiano del deficit sanità	9557	Ministero del Tesoro	795,85	266,50	-66,51%	32,45%
.....mutui contratti per il ripiano del deficit sanitario	9603	Ministero del Tesoro	213,03	224,62	5,44%	27,35%
.....mutui contratti per il ripiano del deficit dei trasporti	9604	Ministero del Tesoro	70,76	73,02	3,21%	8,89%
TOTALE			1.092,37	821,16	-24,83%	100,00%

Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione

6.4 Pagamenti non connessi a investimenti pubblici

La remunerazione dei conti correnti accesi dalla Cassa presso il Tesoro aumenta di oltre 400 milioni e compone, con pagamenti pari a 7.651, 6 milioni (7.231,6 nel 2000) quasi la metà (48,7%) delle erogazioni complessive. L'aumento di quasi 4 punti del dato percentuale rappresenta un evento contabile che concorre a dimostrare il peso crescente di tale tipologia di proventi nell'attivo patrimoniale.

La quota dei pagamenti slegata dall'area degli investimenti è inoltre formata da circa 2,3 milioni erogati dal ministero dei lavori pubblici³⁷ e da circa 76 milioni versati dal soppresso ministero delle finanze su un proprio conto corrente acceso presso la Cassa.

6.5 Esercizi di gestione dei flussi finanziari

Si accentua rispetto all'esercizio precedente l'anomalia rappresentata dal ritardo dei pagamenti rispetto agli esercizi di impegno della spesa. Anche nel 2001 gli importi pagati riguardano per una quota considerevole, pari a circa il 27% (23% nel 2000) dei pagamenti totali, le somme impegnate anche otto anni prima dell'effettiva erogazione (*tabella n. 34*).

Andrebbe tempestivamente verificata la potenzialità di danno che potrebbe derivare all'ente percettore delle somme in conseguenza di ritardi non legati a fattori obiettivi. Una indagine amministrativa del ministero dell'economia e delle finanze potrebbe contribuire a rendere quantomeno trasparenti le cause dell'indicata anomalia.

³⁷ Le somme sono erogate per le esigenze della gestione separata e dei progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze dei soppressi dipartimenti per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Tabella n. 34

Riepilogo dei pagamenti dello Stato per esercizio di provenienza dei titoli di spesa valori in milioni di euro					
Esercizio provenienza titoli di spesa	Esercizio gestione apertura impegni				Tot. importo pagato per es. provenienza titoli di spesa
	1998	1999	2000	2001	
1994	0,15	-	-	-	0,15
1995	0,93	-	-	-	0,93
1996	37,09	-	-	-	37,09
1997	27,33	-	51,65	-	78,97
1998	43,54	-	-	17,32	60,86
1999	25,46	58,47	-	52,60	136,53
2000	47,24	30,45	3.183,66	295,05	3.556,39
2001	250,19	42,27	85,18	11.452,59	11.830,23

Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione

7. Spese amministrative

7.1 Sintesi degli aspetti quantitativi

L'esecuzione della "convenzione con le Poste Italiane s.p.a." ed i "costi di amministrazione" costituiscono le due voci di spesa che formano l'aggregato delle "spese amministrative" illustrato nel bilancio di esercizio.

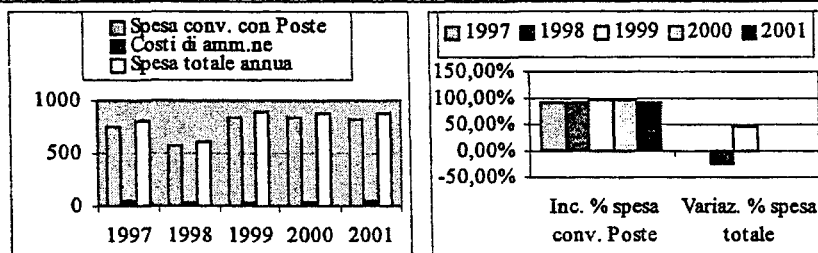
Il volume della spesa totale (*tabella n. 35*) risulta pressochè stazionario (876,6 milioni; 875,7 nel 2000) rispetto all'esercizio precedente e aumenta, a valori correnti, di circa il 10% sul 1997.

La stabilità del saldo proviene pertanto dalla moderata riduzione delle somme corrisposte alle "Poste", compensata dall'incremento dei "costi di amministrazione", che recuperano nel 2001 un livello vicino a quello del 1997.

Tabella n. 35

Composizione delle spese amministrative					
valori in milioni di euro					
Anni	Spesa conv. con Poste (a)	Costi di amm.ne (b)	Spesa totale annua (c=a+b)	Inc. % spesa conv. Poste (c/b)	Variaz. % spesa totale
1997	750,3	47,9	798,2	94,00%	-
1998	563,8	40,3	604,1	93,33%	-24%
1999	846,1	39,6	885,7	95,53%	47%
2000	838,1	37,7	875,8	95,70%	-1%
2001	826,3	50,3	876,6	94,26%	0%

Elaborazione C.d.c. su dati dell'amministrazione



L'incidenza delle somme versate alle Poste supera il 94% della spesa complessiva, e segnala, dopo un biennio nel quale il rapporto ha superato il 95%, un moderato incremento rispetto al 1997.

L'evoluzione delle componenti fondamentali di spesa nell'aggregato trova origine nell'azione concomitante di circostanze che, nella fase iniziale della riforma, hanno imposto di:

- contribuire, negli anni 1999-2001, al superamento dell'obsolescenza tecnologica e strutturale della strumentazione informatica disponibile presso le Poste sino al 1998, con l'obiettivo di migliorare i criteri di gestione del risparmio postale;
- sospendere gli adeguamenti retributivi per il personale (sul punto si veda quanto esposto nel paragrafo n. 9), a causa di difficoltà incontrate nel rinnovo contrattuale.

Nell'ambito dei "costi di amministrazione" un aggregato di secondo livello ("costi diretti di amministrazione") distingue le diverse tipologie di spesa e permette di verificare la coerenza fra gli obiettivi prefigurati nel campo organizzativo, quelli realizzati ed i conseguenti oneri sostenuti. La specifica classificazione espone incrementi di spesa nelle aree relative agli acquisti di beni e servizi (+32,7%), alle convenzioni (+73,7%) ed al personale (+10,6%).

7.2 Costi di adeguamento operativo

a) Il rinnovo della strumentazione disponibile presso le "Poste Italiane s.p.a." sembra aver acquisito un livello di funzionalità soddisfacente e tale da non richiedere ulteriori cospicui interventi della Cassa. Tanto emerge dal buon risultato della raccolta conseguito nel 2001 nonchè dalla prevista riduzione di circa un terzo, per l'esercizio in corso, del costo della convenzione. Il bilancio di previsione delle spese di investimento e di amministrazione³⁸ prevede infatti per il 2002 che la spesa in argomento sia ridimensionata di circa 200 milioni. Peraltro, i nuovi termini del rapporto tra la Cassa e le Poste non risultano al momento concordati e trasfusi in una nuova convenzione; il protrarsi del regime di proroga dell'accordo precedente potrebbe riflettersi sui costi finali e ridurre l'attendibilità delle previsioni.

b) L'adesione alla Rete Nazionale Interbancaria, vista quale innovazione organizzativa strutturale che modifica alla base il sistema dei pagamenti e delle riscossioni della Cassa³⁹ dovrebbe influire sull'efficienza e sull'economicità della gestione attraverso un sistema che potrebbe superare anche parte degli inconvenienti segnalati dalla Corte in ordine alla documentazione contabile ricognitiva utilizzata dall'amministrazione. L'innovazione è stata introdotta nel 2001 e nello stesso anno è stata avviata la fase sperimentale⁴⁰; l'entrata a regime

³⁸ I documenti acquisiti dalla Corte attestano che il bilancio è stato approvato all'unanimità dal consiglio di amministrazione nella seduta del 22.11.2001. Dal documento che verbalizza la seduta si rileva che il bilancio "è stato elaborato con l'obiettivo di armonizzare il costante miglioramento della struttura funzionale dell'Istituto, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 47 della legge finanziaria per il 2002, con il contenimento dei costi operativi".

Il documento individua inoltre i seguenti obiettivi essenziali perseguiti nella redazione del bilancio:

- 1) mantenere un elevato livello di efficienza e competitività funzionale;
- 2) continuare il processo di innovazione tecnologica e l'offerta di nuovi servizi;
- 3) rispettare gli adempimenti contrattuali nei confronti dei propri dipendenti;
- 4) garantire la sicurezza e salubrità degli ambienti di lavoro;
- 5) contenere gli importi necessari nel quadro di una politica di stabilità.

³⁹ L'adesione alla R.N.I. dovrebbe consentire un più rapido e diretto accredito delle somme erogate dall'Istituto a fronte dei finanziamenti concessi. Sul punto l'amministrazione chiarisce che "tutte le operazioni....avvenendo attraverso una procedura ben collaudata, si sviluppano in un ambiente che garantisce un alto livello di affidabilità contabile e finanziaria". Aggiunge poi che "la R.N.I. costituisce lo standard utilizzato per le movimentazioni finanziarie".

⁴⁰ Il nuovo sistema risulta avviato "con un numero limitato di enti per poi accrescerli gradualmente fino a raggiungere, a regime, la totalità dei soggetti". Da notizie dell'amministrazione risulta che nel 2001 il nuovo sistema ha riguardato 21 comuni che hanno collaborato, anche a mezzo dei loro tesoriери, consentendo la riscossione da parte della Cassa, "tramite R.N.I. delle rate di ammortamento dei mutui a loro carico". L'amministrazione informa sull'argomento che l'avvio del nuovo sistema "ha comportato già nel 2001 una serie

della nuova procedura richiederà l'adeguamento degli enti finanziati alle nuove modalità operative.

L'adesione alla R.N.I. determina l'indicato cospicuo incremento dei costi per "convenzioni", che a regime dovrebbero risultare più che compensativi della riduzione degli oneri tradizionalmente sostenuti per i servizi di incasso e pagamento gestiti in convenzione dalla tesoreria centrale, dalle tesorerie provinciali e dai dipartimenti provinciali del Tesoro. Nel bilancio di previsione 2002, infatti, le spese per convenzioni, risultano ridimensionate di circa 3,1 milioni, rispetto ai 6,7 milioni spesi nel 2001.

A seguito di specifica richiesta istruttoria la Corte ha verificato che l'investimento costituito dall'adesione alla rete ha richiesto 57.000 euro. Gli impegni totali per convenzioni, ammontati come si è visto a 6,7 milioni, sono stati assorbiti dal servizio tradizionale di tesoreria per 2,1 milioni e dalle somme, pari a 4,6 milioni, depositate nel conto corrente acceso presso la Banca d'Italia per la gestione della R.N.I.. La giacenza di quest'ultimo conto, pari a 3,9 milioni di euro al 31 dicembre 2001, concorre a formare le "disponibilità liquide" dell'attivo patrimoniale.

c) Fra gli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione delle spese di investimento e di amministrazione sono inclusi quelli che finanziano gli oneri pubblicitari e promozionali dei prodotti commercializzati dall'Istituto⁴¹.

A fronte di stanziamenti quantificati in 1,19 milioni di euro, la spesa effettiva è ammontata a 960.000 euro (583.000 nel 2000), al netto delle quote di ammortamento. Questa tipologia di onere, pur segnalando un incremento del 65% circa rispetto all'esercizio precedente, assorbe risorse alquanto moderate in un contesto di concorrenza, che sembra imponga, anche per i prodotti finanziari, investimenti efficaci per l'informazione di un'utenza tendenzialmente oscillante e potenzialmente in crescita. Tale esigenza risulta recepita per

di attività, sia del personale amministrativo che del CED, dirette alla realizzazione delle nuove procedure automatizzate ed a presidiare in modo continuativo il sistema per acquisire e controllare i messaggi di rete, verificare le giacenze finanziarie sul conto di gestione del sistema, correggere eventuali errate imputazioni di somme".

⁴¹ La voce di spesa finanzia, accanto alle campagne pubblicitarie sui prodotti finanziari, la realizzazione di materiali di promozione, le inserzioni e le pubblicazioni.

l'esercizio in corso, con l'incremento di oltre il 70% degli specifici stanziamenti (+877.976 euro rispetto al 2001).

d) La missione istituzionale della Cassa, costituita dal perseguimento dell'esclusivo interesse economico generale mediante l'offerta di servizi che richiedono intensi contatti con il mercato dei capitali, richiede il costante perfezionamento dei meccanismi idonei a rispettare in concreto i principi del buon andamento e dell'imparzialità delle amministrazioni pubbliche.

L'esigenza inoltre di completare il processo di attuazione della riforma del 1999, che ha prodotto risultati visibili sia nell'area degli impieghi che in quella del collocamento del risparmio, richiede investimenti, anche di natura tecnologica, per la formazione e l'aggiornamento di tutte le risorse umane.

Dalle informazioni acquisite presso l'amministrazione risultano organizzati corsi su materie finanziarie, sulle nuove procedure di contabilità, sullo studio delle "lingue straniere (l'inglese in particolare) per supportare la comunicazione della Cassa con le altre realtà europee e internazionali". Risulta inoltre che l'attività di formazione "ha interessato tutto il personale dei vari livelli, compresi i dirigenti".

L'intento di non abbandonare il progetto di formazione appare dimostrato dal raddoppio degli stanziamenti nel bilancio di previsione per il 2002 (da 1,8 a 3,5 milioni di euro), iscritti nel capitolo "spese varie"; va osservato che la struttura del capitolo, a pluralità di oggetti, non agevola l'individuazione del peso finanziario di ciascuna tipologia di spesa nell'ambito dello stanziamento globale. La relazione illustrativa, peraltro, indica soltanto le voci che concorrono all'incremento⁴² e precisa che "in corso di esercizio" potranno essere richieste "ulteriori risorse finanziarie che si renderanno necessarie", data la mancanza di elementi che consentano di valutare "quale impatto potrebbe comportare l'applicazione della legge finanziaria 2002 "sulle nuove attività della Cassa".

⁴² Con le maggiori risorse stanziare si prevede di far fronte, fra le altre, a spese per:

- "attività specialistiche per il dipartimento Provvisa e Bilancio necessarie allo sviluppo del nuovo sistema di contabilità";
- "attività specialistiche necessarie alla gestione delle problematiche relative alla finanza innovativa";
- "consulenza richiesta dall'Ufficio di controllo interno per lo sviluppo del sistema di controllo di gestione";
- "progettazione del piano dei corsi del centro di formazione agli enti locali".

8. Operatività del sistema dei controlli interni

a) L'esigenza dell'entrata a regime del controllo di gestione è manifestata dall'amministrazione nel piano strategico delle attività della Cassa per l'anno 2002. Ciò fa ipotizzare che il sistema dei controlli interni, da configurare quale strumento di garanzia per l'efficienza operativa di tutte le amministrazioni dello Stato, stia di fatto muovendo i primi passi verso obiettivi concreti. La Corte ha di frequente segnalato al Parlamento, sia nelle relazioni annuali che accompagnano la pronuncia di parifica del rendiconto generale dello Stato, sia nei documenti illustrativi dell'esito di più indagini svolte presso la Sezione centrale del controllo sulla gestione, che l'istituzione di uffici ad hoc, non seguita in tempi congrui da iniziative concludenti che attestino un interesse concreto ad attivare i controlli, non configura di per sé una manifestazione reale dell'intento di dare attuazione alla normativa sui controlli interni.

Le attività svolte nel 2001 dall'ufficio istituito solamente al termine dell'anno precedente⁴³ sono illustrate in un documento nel quale⁴⁴ si dà correttamente atto dell'assenza di pregresse esperienze in materia, si indicano le priorità selezionate per il primo anno di attività⁴⁵ e si informa che l'ufficio "è stato affiancato...da una società di consulenza, per lo sviluppo delle attività prioritarie "nonchè per la necessaria attività di formazione delle risorse interne".

b) L'attività dell'anno risulta assorbita in parte da iniziative dirette, tra l'altro: a) allo studio di aspetti della letteratura aziendalistica in materia di controlli interni nonché di profili della contabilità analitica; b) all'analisi dei documenti contabili prodotti dall'Istituto; c) alla rilevazione dei centri di responsabilità. Va peraltro notato che la struttura è di dimensioni contenute, sebbene intestataria di compiti particolarmente significativi per l'interesse pubblico generale.

Alla formazione del personale non risulta dedicato un impegno adeguato (*cfr. par. 9*); al riguardo deve notarsi che fra le deduzioni formulate dal gruppo di lavoro vi è quella,

⁴³Nel 2000 è stato istituito l'ufficio, denominato "sistema dei controlli interni", con il compito di fornire il supporto strategico al consiglio di amministrazione e di costruire le basi per l'esercizio del controllo di gestione.

⁴⁴ Il documento ("Rapporto sull'implementazione del sistema dei controlli interni") risulta confezionato da un gruppo di lavoro costituito da un sensibile apporto di risorse esterne.

⁴⁵ Le priorità fissate per il primo anno di attività riguardano:

- la progettazione del sistema di controllo di gestione della C.d.P.;
- la definizione di un primo piano di internal auditing.

particolarmente significativa, relativa all'assenza diffusa di una cultura dei risultati⁴⁶, che la Cassa dovrà sviluppare non soltanto quale soggetto che svolge attività che implicano una cultura aziendale, cui in prevalenza si rivolge il "rapporto" dell'ufficio, bensì quale amministrazione dello Stato che cura il corretto perseguimento di interessi pubblici, da valutare nei profili dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione svolta.

Un problema che dovrà trovare una adeguata soluzione riguarda i rapporti fra il nuovo ufficio e quelli preesistenti presso l'amministrazione, date le prime difficoltà che appaiono essersi manifestate per definire forme razionali di colloquio fra tale ufficio ed i titolari dei centri di responsabilità.

Fra i temi posti allo studio risulta esservi quello dell'affidabilità di alcune tipologie di dati che illustrano l'attività dell'istituto. La Corte sottolinea in proposito, che potrebbe essere utile nonchè opportuno valutare tali dati all'interno dell'amministrazione, anche per esigenze di economicità della gestione.

Le osservazioni prospettate dalla Corte in ordine ai documenti contabili utilizzati presso l'Istituto (deliberazione n. 33/2001/G) hanno formato oggetto di un primo esame. Appare doveroso precisare che tali osservazioni sono state generate dalla difficoltà, riprodottasi nel 2001, di confrontare (*naturalmente soltanto in termini di cassa*) i pagamenti dello Stato, rilevati presso il sistema informativo Rgs/Corte dei conti, con le omologhe riscossioni dell'Istituto. Permane, come si è visto (*par. 6.1*), la necessità di migliorare la trasparenza e la chiarezza degli indicati documenti contabili, anche ai fini del compiuto esercizio del controllo esterno.

9. La disciplina del personale

9.1 Il rinnovo del Ccnl del personale non dirigenziale della Cassa depositi e prestiti

Con deliberazione n. 37/CONTR/CL/01, resa nell'adunanza del 13 luglio 2001 e depositata in data 18 luglio 2001, la Corte dei conti, "impregiudicate restando le questioni di ordine giuridico e giudiziario relative all'inserimento della Cassa nell'ambito del comparto Aziende", ha certificato positivamente le ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro.

⁴⁶ Il gruppo di lavoro, in relazione alla lacuna indicata nel testo, ha proposto "un vasto piano di alfabetizzazione nella materia a tutti i livelli".