

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Deliberazione n. 30/2003/G.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO
COLLEGIO 1
NELL'ADUNANZA DEL 16 LUGLIO 2003

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. 1/2003/G, adottata in adunanza congiunta dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei conti in data 2 gennaio 2003, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2003;

esaminati i bilanci della gestione propria della Cassa depositi e prestiti e della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale relativi

all'esercizio 2002, pervenuti alla Corte il 10 giugno 2003, nonché gli atti esibiti dall'amministrazione che attestano i fatti relativi alla gestione complessiva nel periodo indicato;

vista la relazione in data 4 luglio 2003, con la quale il consigliere relatore dott. Giuseppe Bellisario, ed il consigliere correlatore dott. Tommaso D'Ambrosio, hanno riferito sull'esito dei controlli eseguiti;

vista l'ordinanza del 18 giugno 2003, 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 16 luglio 2003, per la pronunzia, ai sensi dell'articolo 3 comma 4 della legge 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 8 luglio 2003, n. 576/03/G, 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;

udito il consigliere Giuseppe Bellisario e il consigliere Tommaso D'Ambrosio;

uditi il dott. Antonino Turicchi, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti, il dott. Riccardo Rettaroli, Capo del Dipartimento Provista 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 16 giugno 2003

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 legge 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 CONSIGLIERE RELATORE

(Giuseppe Bellisario)

IL PRESIDENTE

(TULLIO LAZZARO)

IL CONSIGLIERE CORRELATORE

(Tommaso D'Ambrosio)

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Sammartano)

Premessa

Con deliberazione n. 1/2003/G, adottata il 2 gennaio 2003 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato convocata in adunanza congiunta, è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2003, che ha disposto l'esecuzione di una indagine in ordine alla gestione condotta dalla Cassa depositi e prestiti nell'esercizio finanziario 2002.

Con ordinanza n. 1 del 3 gennaio 2003 il Presidente della Sezione centrale ha affidato ai sottoscritti magistrati lo svolgimento dell'indagine, eseguita tenendo conto degli obiettivi previsti dall'articolo 3, commi 4, 6 e 8 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Il bilancio che illustra l'esito della gestione condotta dall'amministrazione controllata nel 2002 è stato approvato dal consiglio di amministrazione dell'Istituto in data 27 maggio 2003 e trasmesso alla Corte il successivo 10 giugno assieme alla dichiarazione di regolarità contabile rilasciata dal collegio dei revisori in data 19 maggio 2003.

L'istruttoria presso l'amministrazione controllata è stata svolta mediante sei atti formali, numerosi contatti in via breve. Gli elementi di informazione richiesti hanno inteso approfondire i fatti salienti della gestione complessiva, ritenuti utili per valutare adeguatamente i motivi di applicazione della logica dell'interesse economico generale nell'evoluzione delle attività di gestione, alla provvista dei fondi nonché all'impiego delle risorse nell'area degli investimenti pubblici.

Va sottolineato che, al di là della parziale completezza delle informazioni acquisite, la collaborazione attenta e intelligente del personale della Cassa, addetto durante l'istruttoria alla cura dei rapporti con i funzionari della Corte, si è rivelata utile ed ha consentito di estendere, nei limiti delle potenzialità informative dell'Istituto, l'area di indagine a significativi segmenti di attività. I risultati istruttori conseguiti si sono rivelati soddisfacenti, anche in quanto, per le attività relative ai settori fondamentali di intervento, la Corte ha costruito serie storiche che consentono ormai di effettuare comparazioni nel tempo estese a sei anni di attività. E' da precisare che la documentazione acquisita a mezzo di contatti in via breve con la Cassa è stata utilizzata, ove corredata di attestazione formale sulla provenienza delle informazioni.

Una fonte di verifica dei fatti riferiti dall'amministrazione in materia di impieghi continua ad essere utilmente rinvenuta nelle Relazioni generali sulla situazione economica del Paese.

La gestione contabile rappresentata nel bilancio avverte gli effetti dell'attuazione degli obiettivi delineati dalla complessa legislazione emanata nell'anno (legge finanziaria 2002 e legge n. 112/02) che ha rivisto in parte l'assetto organizzativo e funzionale della Cassa.

La costituzione della società per azioni "Infrastrutture s.p.a." e la cartolarizzazione dei crediti verso la clientela costituiscono fattori di novità, esaminati ad oggi nei limiti dell'impatto (rilevato dal bilancio esibito dalla Cassa) delle innovazioni introdotte sui risultati contabili conseguiti entro il 31 dicembre dell'esercizio finanziario 2002.

La gestione dell'anno si caratterizza, in concreto, per la sollecita attuazione degli obiettivi introdotti dalla recente normativa, che appare inserita in un disegno strategico da precisare in concreto nel 2003 o negli anni successivi, per ciò che riguarda gli effetti sulla consistenza finanziaria dell'attivo patrimoniale nonché sui risultati economici della gestione complessiva.



1. Aspetti della normazione più recente. Profili di attuazione

1.1 Le priorità contenute nella revisione legislativa del 2002

Gli obiettivi fondamentali perseguiti dalla legislazione del 2002 sono stati già sinteticamente illustrati dalla Corte (deliberazione della Sezione centrale del controllo sulla gestione n. 25/2002/G) assieme alle prospettive di aggiornamento delle funzioni della Cassa depositi e prestiti (Cdp). Alcune innovazioni sono prefigurate dalla finanziaria del 2002, ed altre dalla legge 15.6.02, n. 112 ("Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti",....."valorizzazione del patrimonio e delle infrastrutture") di conversione con modificazioni del d.l. n. 63/02.

L'articolo 8, co. 1 della l. 112/02 ha previsto, in particolare, di costituire presso la Cdp "una società finanziaria per azioni"¹ ("Infrastrutture S.p.a." -Ispa-), da dotare di "capitale iniziale pari a euro 1 milione" utilizzando i mezzi finanziari della Cassa. La costituzione della società, e le iniziative dirette a renderla operativa, hanno rappresentato un obiettivo prioritario che l'amministrazione ha conseguito durante l'anno.

La medesima norma ha stabilito che "i successivi aumenti del capitale" di Ispa, da determinarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere sottoscritti dalla Cdp "anche a valere sulla cartolarizzazione di una parte dei propri crediti". Le operazioni dirette a cartolarizzare i crediti hanno costituito per l'amministrazione controllata un ulteriore obiettivo prioritario, realizzato in parte significativa durante l'esercizio finanziario.

Il primo comma del ricordato art. 8 ha precisato inoltre che l'individuazione dei crediti da cartolarizzare va effettuata "tenendo conto dei principi di convenienza economica e di salvaguardia delle finalità di interesse pubblico della Cassa...". Il riferimento alla "salvaguardia" delle finalità di interesse pubblico sembra deporre a favore della prospettiva di voler conservare la missione istituzionale tipica della Cassa depositi e prestiti.

1.2 Cenni sulla normativa contenuta nella legge n. 289/2002 (finanziaria 2003)

Fra le norme approvate dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) che richiedono l'impiego delle risorse della Cdp, appare utile ricordare quella (art. 71) che istituisce il "Fondo rotativo per le opere pubbliche (FROP)..." con "una dotazione iniziale di un miliardo di

¹ I periodi ed i termini inclusi fra virgolette e/o contrassegnati da caratteri corsivi riproducono, salvo diversa indicazione contenuta nel testo, le norme citate e/o le espressioni contenute in documenti formalmente pervenuti alla Corte in riscontro a istanze istruttorie.

euro....alimentato dalla Cassa....". Il fondo dovrebbe operare attraverso i rimborsi dei beneficiari; peraltro, il "Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta del direttore generale della Cassa depositi e prestiti, può apportare con proprio decreto variazioni alla consistenza del Fondo". La norma integra gli obiettivi in qualche modo delineati dalla finanziaria dello scorso anno, in particolare di quelli che hanno prefigurato l'intervento della Cdp per il finanziamento di opere pubbliche enumerate dalla l. n. 443/2001² (c.d. legge obiettivo), che richiederà risorse cospicue, temporaneamente quantificate in 126 miliardi di euro. La funzione integrativa appare provata dal rinvio, contenuto nella disciplina istitutiva del Fondo, alle norme che considerano gli interventi di grandi dimensioni e la costituzione della società "Infrastrutture s.p.a."³.

Nella finanziaria 2003 è inoltre contenuta una disposizione (art. 30, co. 15) che sanziona il ricorso degli enti territoriali "all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione", con la nullità dei "relativi atti e contratti". La norma suggerisce anche l'entità della sanzione pecuniaria che potrà essere irrogata dalla Corte dei conti agli amministratori degli enti⁴. La sanzione è quantificata in una misura ritenuta deterrente, in relazione ai possibili danni che potranno derivare da comportamenti censurabili.



² La deliberazione CIPE 21 dicembre 2001 (in G.U. -S.O.- n. 68 del 21 marzo 2002, ha approvato il 1° programma delle infrastrutture strategiche, articolato in sottosistemi: a) Sistema valichi; b) Corridoi longitudinali plurimodali (padano; Tirreno-Brennero; tirrenico-Nord-Europa; adriatico: dorsale centrale); c) Sistema Mo.se.; d) Ponte sullo stretto di Messina; e) Corridoi trasversali dorsale appenninica; f) Piastra logistica euromediterranea della Sardegna; g) Hub portuali, interportuali e allacciamenti ferroviari e stradali grandi hub aeroportuali; h) Sistemi urbani; i) Schemi idrici, concorrenti interventi per l'emergenza nel Mezzogiorno continentale ed insulare; l) Piano degli schemi irrigui; m) Piano degli interventi idrogeologici prioritari; n) Piano degli interventi nel comparto energetico; o) Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni; p) Sistema informativo del ministero delle infrastrutture e dei trasporti mirato all'attuazione del programma.

³ L'articolo 71 della finanziaria 2003 afferma "Fermo restando quanto disposto dall'articolo 47 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002) e dall'articolo 8 del decreto-legge..... convertito con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, con il quale è istituita Infrastrutture Spa presso la Cassa depositi e prestiti è istituito il Fondo rotativo....".

⁴ Sul punto la norma indicata nel testo dispone: "Le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione".