

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. XLVII-bis
n. 5

CORTE DEI CONTI

SEZIONI ENTI LOCALI

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RENDICONTI
DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI E DELLE
GESTIONI ANNESSE
(Esercizio 1999)

(Articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284)

DELIBERAZIONE N. 8/2000

Comunicata alla Presidenza l'8 agosto 2000

INDICE

DELIBERAZIONE N. 8/2000.....	Pag.	5
CAPITOLO I – <i>L'evoluzione del quadro normativo</i>	»	11
1.1. La natura giuridica della Cassa depositi e prestiti alla luce della legge n. 197 del 1983.....	»	11
1.2. La configurazione della Cassa depositi e prestiti nel decreto legislativo n. 284 del 1999.....	»	16
CAPITOLO II – <i>Il sistema organizzativo e di controllo</i>	»	19
2.1. Gli organi della Cassa depositi e prestiti.....	»	19
2.2. I controlli interni ed esterni.....	»	23
2.3. L'organizzazione della Direzione generale.....	»	28
CAPITOLO III – <i>La disciplina del personale</i>	»	31
3.1. La disciplina del personale nella legge n. 197 del 1983.....	»	31
3.2. La disciplina del personale alla luce del decreto legislativo n. 284 del 1999.....	»	34
3.3. La gestione del personale.....	»	38
3.4. Le consulenze esterne.....	»	42
CAPITOLO IV – <i>Aspetti generali della gestione</i>	»	46
4.1. Considerazioni introduttive.....	»	46
4.2. La struttura del bilancio 1999.....	»	49
CAPITOLO V – <i>Le fonti di provvista</i>	»	53
5.1. Tipologie delle fonti di provvista.....	»	53
5.2. La raccolta postale.....	»	53
5.2.1. Il risparmio postale.....	»	53
5.2.2. I conti correnti ed assegni postali.....	»	57
5.3. Altre forme di raccolta di capitali.....	»	58
5.3.1. I depositi.....	»	58
5.4. I mutui in valuta.....	»	60
5.5. Titoli obbligazionari.....	»	61
CAPITOLO VI – <i>Gli impieghi</i>	»	62
6.1. Le forme di impiego.....	»	62
6.2. I mutui.....	»	62
6.2.1. La politica dei tassi attuata dall'Istituto.....	»	67
6.2.2. La riduzione dei tassi di interesse operata sullo stock dei mutui in ammortamento.....	»	68

6.2.3. La diversificazione dei prodotti finanziari.	Pag. 70
6.3. I conti correnti fruttiferi con il Ministero del tesoro .	» 74
6.3.1. Le disponibilità fruttifere	» 75
6.3.2. Le disponibilità infruttifere.	» 76
6.4. I titoli	» 77
6.5. Le partecipazioni.	» 79
CAPITOLO VII - <i>Lo stato patrimoniale</i>	» 82
7.1. Stato patrimoniale - attivo.	» 82
7.2. Stato patrimoniale - passivo	» 86
CAPITOLO VIII - <i>Il conto economico</i>	» 92
8.1. L'analisi dei dati.	» 92
CAPITOLO IX - <i>Le attività della cassa depositi e prestiti a rendicontazione separata</i>	» 101
9.1. Crediti da attività a rendicontazione separata	» 101
9.2. Fondo F.I.O. regioni	» 102
9.3. Fondo F.I.O. titoli	» 103
9.4. Fondo titoli tesoro.	» 103
9.5. Imprenditorialità giovanile.	» 104
9.6. Ferrovie in concessione.	» 105
9.7. Agensud	» 105
9.8. Patti territoriali e contratti d'area	» 105
CAPITOLO X - <i>La sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica</i>	» 107
10.1. Il quadro normativo.	» 107
10.2. L'attività della sezione	» 108
10.3. Il bilancio 1999.	» 111
10.4. Lo stato patrimoniale	» 111
10.5. Il conto economico	» 115
CAPITOLO XI - <i>Considerazioni conclusive</i>	» 117



Corte dei Conti

Deliberazione n. 8/2000

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai seguenti Magistrati:

Presidente F.F: Giuseppe Salvatore LAROSA

Consiglieri: Corrado VALVO, Giovanni Battista GOLETTI, Luigi CONDEMI, Raffaele DEL GROSSO, Enrica LATERZA, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Alberto LONGO, Orietta LUCCHETTI BALSAMO, Maria Luisa DE CARLI

Nella adunanza del 19 luglio 2000

- visto il regio decreto legge 26 gennaio 1933, n. 241, convertito dalla legge 8 giugno 1933, n. 733;
- vista la legge 13 maggio 1983, n. 197;
- visto il D.L.vo 30 luglio 1999 n.284;
- visto il regolamento delegato di organizzazione deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti il 16 giugno 2000, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2000, n. 156;
- vista la propria deliberazione n. 8 del 18 dicembre 1998 con la quale è stato approvato il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame della gestione finanziaria della Cassa Depositi e Prestiti per l'anno 1999;
- esaminati i rendiconti della gestione dell'esercizio 1999 della Cassa Depositi e Prestiti e della Sezione autonoma per l'Edilizia Residenziale;
- uditi la Prof.ssa. Maria Teresa Salvemini Ristuccia, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti ed il Dott. Alberto Sabatini, Presidente del Collegio dei revisori della Cassa Depositi e Prestiti;
- udita la relazione del Consigliere Orietta Lucchetti Balsamo;

CONSIDERATO

1. Il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 1999 della Cassa depositi e prestiti è stato deliberato dal Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti nella riunione del 27 giugno 2000.

Con delibera adottata lo stesso giorno, il Consiglio di amministrazione della Sezione autonoma per l'Edilizia Residenziale ha approvato il rendiconto della Sezione omonima della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 1999.

Detti rendiconti, trasmessi alla Corte il 4 luglio 2000, recano le risultanze di cui appresso:

Cassa depositi e prestiti (gestione propria)**Stato Patrimoniale**

- Attivo	404.029.429.371.378
- Passivo	403.885.547.177.487
Eccedenza positiva	143.882.193.891

Conto economico

Utile delle attività ordinarie	179.679.328.808
Utile di esercizio	143.882.193.891

Sezione autonoma per l'edilizia residenziale**Stato Patrimoniale**

- Attivo	26.512.253.947.972
- Passivo	26.491.833.323.794
Eccedenza positiva	20.420.624.178

Conto economico

Utile delle attività ordinarie	20.103.097.363
Utile di esercizio	20.420.624.178

2. Il Collegio dei revisori ha attestato, ai sensi dell'articolo 2403 del codice civile, la concordanza dei dati dei suddetti rendiconti con le scritture contabili regolarmente tenute dall'Amministrazione, precisando di aver effettuato i prescritti controlli e verifiche, sia durante l'anno, sia in sede di chiusura dei conti delle singole gestioni.

3. In conformità al programma ed ai criteri indicati nella deliberazione n 8 del 18 dicembre 1998, la Sezione ha esercitato il controllo assegnatole dalla legge ed ha svolto le particolari indagini programmate.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione enti locali:
approva l'allegata relazione e dispone altresì che la menzionata relazione sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, alla competente Commissione parlamentare ed al Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.

L'estensore
F.to Orietta LUCCHETTI BALSAMO

Il presidente
F.to Giuseppe S. LAROSA

R E L A Z I O N E

CAP. 1**L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO****1.1 La natura giuridica della Cassa depositi e prestiti alla luce della legge n.197 del 1983**

Il Testo Unico delle leggi generali e speciali riguardanti "l'Amministrazione della Cassa depositi e prestiti, delle gestioni annesse, della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale e degli Istituti di previdenza", approvato con R.D. 2 gennaio 1913, n. 453, che comprendeva la legge 27 maggio 1863, n. 1270, istitutiva dell'Amministrazione stessa e tutte le successive norme di modifica, ha dettato la disciplina fondamentale dell'Istituto fino al 1983.

Dal complesso di norme recate dall'anzidetto Testo unico e successive modificazioni la Cassa depositi e prestiti risultava inserita nel Ministero del Tesoro, del quale costituiva una Direzione Generale dotata di autonomia amministrativa e patrimoniale.

La legge 13 maggio 1983, n.197, concernente la "ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti", ha introdotto una nuova disciplina dell'Istituto, con effetto dal 1° luglio 1983, facendo salve, tuttavia, le altre norme "che, vigenti alla stessa data, non risultino con essa in contrasto". La legge ha disposto, fra l'altro, la soppressione, dalla medesima data del 1° luglio 1983, della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti.

Successivamente il decreto-legge 18 gennaio 1993, n.8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n.68, all'art. 22, nel modificare l'art. 1 della citata legge n.197, ha espressamente riconosciuto "personalità giuridica" all'Ente in esame.

Dopo l'entrata in vigore della richiamata legge n. 197 del 1983, l'atteggiamento della dottrina e della giurisprudenza è apparso perplesso sulla natura giuridica da riconoscere all'Istituto. Si è infatti preso atto che la Cassa depositi e prestiti presentava caratteristiche non omogenee rispetto a quelle di altre amministrazioni pubbliche, che ne rendevano difficile la catalogazione.

Mentre la dottrina più autorevole ha ritenuto che la legge n. 197 avesse trasformato la Cassa da azienda di Stato in ente autonomo, con funzione strumentale rispetto allo Stato, diversificato e discontinuo è stato l'orientamento delle più alte magistrature.

La Corte costituzionale – in adesione all'avviso espresso dall'Avvocatura dello Stato – ha inizialmente ravvisato nella Cassa depositi e prestiti un "organo dello Stato", pur aggiungendo, nel testo della propria pronuncia: "per meglio dire, qualunque sia la natura giuridica di tale Istituto, non vi è dubbio che la Cassa costituisca un apparato strumentale, destinato ad assolvere una funzione statale e non regionale: ossia l'esercizio del credito, con specifico riguardo alla concessione di mutui mediante i quali Comuni e Province possono concretare alcune loro autonome scelte" (sent.11 ottobre 1983 n.307, punto 10).

Oscillante è apparso invece il divisamento del Consiglio di Stato, che – dopo aver esordito affermando l'esistenza di "rapporti intersoggettivi" fra la Cassa e lo Stato (Sez. III, 21 giugno 1983 n. 346) – ha evidenziato " l'incontestabile dato funzionale della stretta strumentalità fra Stato e Cassa, che ne fa un apparato assimilabile agli

Istituti di credito speciale di diritto pubblico, i quali sono enti ausiliari dello Stato” (Sez. I, 19 ottobre 1984 n.1323); ha sostenuto in seguito che, “in base all’ordinamento vigente, non è possibile attribuire alla Cassa depositi e prestiti una connotazione diversa da quella derivante dalla sua inclusione, ex art. 5 del D.P.R. 5 marzo 1986 n. 68, nel comparto delle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato” (Sez. III, 9 maggio 1989 n.896) ed ha concluso – prima dell’emanazione del D.L. 18 gennaio 1993 n. 8, convertito con modificazioni nella legge 19 marzo 1993 n.68, che, come si è detto, ha conferito alla Cassa personalità giuridica - per l’avvenuto riconoscimento all’Istituto considerato di “una parziale soggettività giuridica, che si esprime e si fonda sul dato fondamentale dell’esistenza di un patrimonio separato” (Sez. III, 17 ottobre 1989 n.1511).

Anche la Corte dei conti si è data carico del problema. Una posizione perplessa sulla natura giuridica della Cassa depositi e prestiti hanno assunto – nella decisione e relazione del 20 luglio 1983 sui rendiconti della Cassa stessa e delle gestioni annesse per l’esercizio finanziario 1982 - le Sezioni riunite che, dopo aver premesso che la precipua autonomia attribuita all’Istituto “sembrerebbe richiamare il modello degli Istituti di credito speciale di diritto pubblico”, aggiungono che “la legge di riforma contiene disposizioni relative alla disciplina del personale che fanno rinvio alle norme concernenti le Aziende di Stato”, fra le quali peraltro la Cassa “non appare perfettamente inquadrabile” ove si abbia riguardo “al sistema dei controlli cui la medesima è stata sottoposta dalla legge di riforma”.

Nel senso che, pur dopo la legge n.197 del 1983, la Cassa depositi e prestiti abbia mantenuto la struttura di “amministrazione autonoma” in precedenza riconosciuta, “pertanto inserita nell’ambito dell’organizzazione statale oltre che

nell'orbita politica e di alta amministrazione propria del Ministero del Tesoro", è il convincimento espresso dalla Sezione enti locali nelle deliberazioni n.12 del 26 luglio 1984 assunta sui rendiconti e sul buon andamento della gestione dell'Istituto per gli anni 1983 e 1984, n. 3 del 20 maggio 1985 concernente la ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti, nonché nella deliberazione n. 74 del 1989, relativa alle partecipazioni della Cassa stessa.

Dopo l'attribuzione alla Cassa della personalità giuridica con la normativa sopra richiamata, sulla natura dell'Istituto è tornato il Consiglio di Stato, questa volta in sede giurisdizionale, che, nella sentenza della IV Sezione 30 agosto 1993 n.762, ha qualificato la Cassa "un Istituto di credito a medio e lungo termine, che utilizza risparmio pubblico e delle casse di risparmio postali per anticipare fondi allo Stato e per finanziare gli enti pubblici" e, nella successiva sentenza della stessa Sezione 10 ottobre 1994 n. 784, ha definito la Cassa "ente autonomo". Di non conforme avviso è stato lo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva, affermando, nel parere n.1388/95 reso dalla III Sezione il 7 maggio 1996, che la Cassa "è indissolubilmente legata al sistema statale, essendo strumento di alta amministrazione del Tesoro e, in senso più ampio, del Governo", e precisando, nel parere della medesima Sezione n.860 del 15 ottobre 1996, che "la Cassa depositi e prestiti è un organo dello Stato dotato di ampia autonomia, incardinato nel Ministero del Tesoro".

Che si tratta invece di una struttura con propria personalità giuridica e con caratteri di netta separatezza dal Ministero del Tesoro, ha sostenuto - dopo l'emanazione della normativa del 1993 sulla Cassa depositi e prestiti - la Sezione controllo Stato nella deliberazione n.115 del 5 settembre 1995.

Nell'annosa diatriba sono intervenute di recente anche le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione che – in sede di regolamento preventivo di giurisdizione – nella sentenza n.1948 in data 23 febbraio 1998 hanno sostenuto che la Cassa, al fine “di qualificazione dei rapporti di lavoro con i propri dipendenti, debba essere considerata ente pubblico economico”.

Negli stessi sensi sono numerose successive pronunce dei giudici di merito, che – proprio sul presupposto della natura di ente pubblico economico – hanno affermato l'estraneità della Cassa al sistema di contrattazione collettiva per le amministrazioni pubbliche, istituito e disciplinato dal D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni.

In occasione di una vertenza di carattere tributario insorta con la Cassa depositi e prestiti e riguardante l'applicabilità o meno dell'I.R.P.E.G. a quell'Istituto, da affermare nel caso di configurabilità dello stesso come ente autonomo e da escludere nella diversa ipotesi di costruzione della Cassa come amministrazione autonoma dello Stato, hanno preso posizione sulla “vexata quaestio” il Ministero delle Finanze e il Ministero del Tesoro. Il primo ha sostenuto la natura di ente autonomo e più precisamente di ente strumentale dello Stato della Cassa (risoluzione n. 5/865/94), mentre il secondo ha insistito nella tesi che il detto Istituto sarebbe rimasto, pur dopo le innovazioni arretrate dalle leggi n.197 del 1983 e n. 68 del 1993, “amministrazione dello Stato, il cui ruolo istituzionale va identificato nell'attività di finanziamento degli investimenti delle autonomie locali” (nota n. 4387 del 12 giugno 1995).

1.2 La configurazione della Cassa depositi e prestiti nel D.L.vo n. 284 del 1999

Nel convincimento che il confuso quadro normativo non solo non giovasse alla certezza del diritto, ma alimentasse irrisolvibili controversie aventi considerevoli implicazioni operative, quali quelle del regime fiscale cui doveva essere sottoposta la Cassa depositi e prestiti, del sistema dei controlli da osservare e più in particolare della assoggettabilità o meno dell'Istituto alla vigilanza della Banca d'Italia, della estensibilità alla Cassa medesima della disciplina recata dal D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e di revisione della disciplina del pubblico impiego, ecc., il Governo, in forza della delega conferitagli dal Parlamento con l'art. 11, comma 1, lett. a) della legge 15 marzo 1997 n.59 e nell'osservanza dei principi e dei criteri per l'esercizio della delega stessa dettati dal successivo art.12, comma 1, lett. g, ha emanato il D.L.vo 30 luglio 1999 n. 284, con cui ha proceduto al riordino dell'Istituto.

Come è noto, la richiamata delega è stata attribuita al Governo nell'intento di "razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione dei Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo".

Per legittimare il ricorso a siffatta delega il Governo è partito dal presupposto che la Cassa depositi e prestiti fosse e fosse sempre stata una "amministrazione centrale ad ordinamento autonomo"; solo una tale configurazione poteva dar ragione dell'utilizzo della delega stessa, la cui finalità - come si è detto - risulta precisa ed univocamente indirizzata. Si legge infatti nella relazione che accompagna il D.L.vo n.

284 cit. che, con tale decreto, “non si intende operare una trasformazione della natura della Cassa depositi e prestiti nè modificarne le funzioni, ma procedere, senza soluzione di continuità con il passato, al necessario aggiornamento e alle opportune integrazioni della normativa esistente. Si intende, inoltre, avere una norma di interpretazione autentica, che colmi il silenzio della legge 197/83 in materia di natura giuridica della Cassa, e non lasci di incerta soluzione le questioni ad essa connesse (regime fiscale; rapporto di lavoro; fonte del rapporto di mutuo; natura del servizio di banco posta, ecc.) sorte prima di questo decreto”.

Nella stessa relazione, si afferma – a maggior chiarimento – che “appareimportante ribadire l'appartenenza della Cassa depositi e prestiti al comparto della pubblica amministrazione, anche perchè numerose pronunce giurisdizionali sono intervenute creando, in assenza di espressa statuizione normativa, incertezza sulla natura giuridica dell'Istituto, incertezza che a sua volta si riflette nella qualificazione delle attività svolte e dei regimi cui esse vanno sottoposte” e si aggiunge che “la proposta non ha, invece, intenti innovativi per quanto riguarda l'impianto degli organi e delle procedure di governo e di controllo della Cassa”.

Nel rinviare l'analisi delle singole disposizioni ai pertinenti capitoli della relazione, sembra qui opportuno ricordare che, nell'art. 1, comma 1, del D.L.vo all'esame, si puntualizza che la Cassa depositi e prestiti è “amministrazione dello Stato dotata, ai sensi della legge 13 maggio 1983 n. 197 e successive modificazioni e integrazioni, di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio”.

Cadono quindi definitivamente le tesi che configuravano la Cassa depositi e prestiti come Istituto di credito speciale di diritto pubblico, ovvero come ente pubblico economico e quindi al di fuori del comparto della pubblica amministrazione.

CAP. 2

IL SISTEMA ORGANIZZATIVO E DI CONTROLLO

2.1 Gli organi della Cassa depositi e prestiti

Per definire il quadro organizzativo della Cassa DD.PP., anche alla luce delle innovazioni normative che l'hanno caratterizzata nel tempo fino all'ultimo decreto legislativo di riordino, è necessario prendere le mosse dalla legge n.197 del 1983, il cui impianto è stato in parte modificato ma non stravolto.

La legge testè cennata, che ha sancito la fine della omonima Direzione generale, ha accentuato la configurazione della Cassa depositi e prestiti come entità autonoma, cosa che non ha mancato di rilevare la più accorta dottrina, specie dopo il riconoscimento della personalità giuridica alla Cassa stessa.

Dispone l'art. 5 che sono organi della Cassa il Presidente del Consiglio di amministrazione, il Consiglio di amministrazione, il Direttore generale ed il Collegio dei revisori.

Il Presidente del Consiglio di amministrazione - di cui tratta l'art. 6 - è il Ministro del Tesoro, che conserva nell'ambito del Consiglio la posizione che già rivestiva nel precedente ordinamento, anche se le sue funzioni risultano ridimensionate dalle più incisive attribuzioni riconosciute al Direttore generale.

Il Consiglio di amministrazione è composto, oltre che dal Presidente, da otto membri, dei quali tre appartenenti all'Amministrazione pubblica ed individuati "ratione muneris", che sono: il Direttore Generale della Cassa, il Ragioniere generale dello Stato ed il Direttore generale del Tesoro e cinque selezionati fra esperti in materie finanziarie,

dei quali due scelti dal Ministro del Tesoro e tre nell'ambito di terne presentate dalla Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, dall'UPI e dall'ANCI, in rappresentanza, rispettivamente, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Tutti gli esperti, il cui mandato ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile per non più di una volta, sono nominati con decreto del Ministro del Tesoro in osservanza delle disposizioni recate dalla legge 24 gennaio 1978 n.14.

I compensi spettanti ai componenti del Consiglio di amministrazione sono determinati con decreto del Ministro del Tesoro.

I compiti del Consiglio di amministrazione, del quale parla l'art. 7, sono enumerati all'art. 8 e comprendono le attività più qualificanti intestate alla Cassa, quali la concessione dei finanziamenti nonché l'acquisizione e l'alienazione di partecipazioni nelle banche e negli altri intermediari operanti nel settore finanziario, l'approvazione degli stati di previsione delle spese di amministrazione e dei rendiconti annuali, l'emissione dei titoli, l'ordinamento dei servizi e degli uffici, le procedure di acquisizione di beni e servizi, la determinazione degli organici e l'ordinamento ed organizzazione del personale nonché ogni altro argomento non riservato alla competenza di altri organi della Cassa.

Il Consiglio di amministrazione adotta altresì i provvedimenti concernenti il personale dell'Istituto e cura i contatti periodici con le organizzazioni sindacali, in particolare per quanto concerne l'organizzazione del lavoro e le condizioni dell'ambiente in cui esso si svolge (art.10).

Due delle notazioni che precedono meritano osservazioni e chiose.

La prima riguarda la composizione del Consiglio di amministrazione, che è una composizione mista, in parte burocratica ed in parte selettiva, ma che assicura una

rappresentanza di tutti i destinatari dell'attività della Cassa. Questa, utilizzando, oltre al fondo di dotazione, i fondi provenienti dal risparmio postale, dal servizio dei conti correnti postali, dall'emissione dei titoli e dei rientri di capitali e prestiti esteri, provvede alla erogazione delle risorse- attività che costituisce il suo fine istituzionale- sia a favore dello Stato, al quale fa anticipazioni e concede mutui per interventi di pubblico interesse, sia a vantaggio degli enti pubblici, di norma territoriali, dei quali finanzia a lungo termine gli investimenti e le iniziative. Ed è bene che le più alte cariche esponenti della finanza statale siano presenti nel Consiglio di amministrazione e si integrino con qualificati esperti finanziari delle Autonomie territoriali, di egual numero, godendo gli uni e gli altri del supporto culturale di altri esperti finanziari che, per il sistema garantistico di loro scelta, si presumono imparziali. Tutto ciò a conferma delle profonde interconnessioni esistenti fra Cassa ed amministrazioni non solo centrali ma anche locali.

La seconda osservazione e chiosa attiene all'elencazione dei compiti dello stesso Consiglio di amministrazione, fra i quali opportunamente è contenuta una salvaguardia per gli argomenti non riservati alla competenza di altri organi della Cassa.

Posto infatti che il Direttore generale, che è annoverato fra gli organi dell'Istituto del quale ha - per l'art. 9 - la rappresentanza legale, ha la responsabilità della gestione, attua le deliberazioni del Consiglio di amministrazione ed adotta gli atti necessari al buon andamento dei servizi e quelli relativi al personale, vi è da chiedersi a chi spetti definire gli obiettivi ed i programmi da attuare nonchè verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, a norma degli artt. 3 e seguenti del D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni.

Una volta affermato, con statuizione normativa che nella relazione di accompagnamento al D.L.vo n. 284 del 1999 viene impropriamente definita di interpretazione autentica, che la Cassa depositi e prestiti è amministrazione dello Stato, ancorchè dotata di personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio, non può esservi dubbio infatti, per il disposto dell'art. 1, comma 2, che il D.L.vo n. 29 del 1993 debba trovare applicazione anche nei riguardi della Cassa depositi e prestiti. E poichè organo di gestione è il Direttore generale, non può che ravvisarsi nel Consiglio di amministrazione l'organo chiamato a definire gli obiettivi e i programmi ed a verificare il raggiungimento dei risultati, compito non espressamente attribuito a nessun altro organo della Cassa e quindi da ricomprendere nella salvaguardia di cui si è detto.

Non sembra invece che l'organo considerato possa essere individuato nel Ministro del Tesoro che, in quanto tale, è estraneo alla struttura della Cassa e, in quanto Presidente del Consiglio di amministrazione, ha come unico compito previsto dalla legge quello di presiedere il detto organo collegiale.

Diverso discorso è se, fin'oggi, siano state mai emanate direttive, e da parte di chi, per disciplinare e dirigere l'attività del Direttore generale e della Cassa.

Non risulta che direttive annuali del tipo considerato siano state adottate, probabilmente sia per le incertezze interpretative ed applicative della legge n. 197 del 1983 che - specie dopo l'emanazione della legge n. 68 del 1993 - tanti dubbi hanno fatto sorgere sulla natura giuridica dell'Istituto e quindi sulla sua riconducibilità nell'ambito operativo del D.L.vo n. 29 del 1993, sia per la riconosciuta autonomia della Cassa stessa, che evidentemente ha ritenuto di circoscrivere il suo mondo e la sua azione al solo corpo normativo che la riguarda, con esclusione di ogni considerazione

per le innovazioni di portata generale che hanno interessato l'intera pubblica amministrazione.

Resta il fatto che, dopo l'entrata in vigore del D.L.vo n. 284 del 1999, bisognerà procedere ad una nuova lettura della normativa sulla Cassa, che andrà adeguata -- anche per quanto riguarda le competenze degli organi chiamati a reggerla -- ai principi generali che debbono presiedere al funzionamento della pubblica amministrazione.

Si è già detto che fra gli organi della Cassa figura anche il Collegio dei revisori, che è presieduto da un Presidente di Sezione della Corte dei conti ed è composto da un dirigente della Ragioneria generale dello Stato e da un rappresentante degli enti locali scelto in una terna di nomi proposta congiuntamente dall'ANCI e dall'UPI. Il Collegio dura in carica quattro anni, è rinnovabile per una sola volta ed esercita il controllo a norma degli artt. 2397 e seguenti del codice civile, per quanto applicabili.

2.2 I controlli interni ed esterni

Se il menzionato Collegio è previsto quale organo della Cassa, esso non è l'unica struttura chiamata ad esercitarvi il controllo interno.

Preso atto, infatti, che il D.L.vo n. 29 del 1993 trova applicazione anche nei confronti della Cassa depositi e prestiti, non par dubbio che, a norma dell'art.20 del cennato decreto, poi abrogato, nonché del D. L.vo n. 286 del 1999, che lo ha sostituito, debba operare presso il detto Istituto un sistema di controlli interni di gestione. Anzi tale sistema appare essere oggi quello disciplinato dal testo normativo da ultimo richiamato, che prevede un controllo interno di regolarità amministrativa e contabile; un'attività di valutazione e controllo strategico, in funzione ausiliaria dell'attività di programmazione

strategica e di indirizzo politico-amministrativo; un controllo di gestione volto a supportare la funzione dirigenziale e articolato per unità organizzative ed un'attività di valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Se il controllo di regolarità amministrativa e contabile può continuare ad essere dispiegato dal Collegio dei revisori, la Cassa depositi e prestiti è chiamata a dotarsi di tutte le ulteriori strutture per lo svolgimento delle altre forme di controllo previste dal richiamato decreto legislativo n. 286 del 1999.

L'Ufficio di controllo interno finora operante nell'ambito dell'Istituto, costituito nel dicembre 1997 ed affidato prima ad un capo dipartimento e quindi ad un dirigente, con compiti soprattutto di organizzazione e strutturazione, non ha a tutt'oggi formato oggetto della disciplina regolamentare che avrebbe dovuto riguardarlo sulla base della vecchia normativa e non ha svolto, per quanto è stato dato apprendere, alcuna significativa attività diversa da quella organizzativa testè cennata, che peraltro ha subito una battuta di arresto dopo l'emanazione del D.L.vo n. 284 del 1999, in attesa delle soluzioni da attivare ed attuare, che peraltro non risultano essere state ancora prese a livello decisionale.

Pur non attenendo all'assetto organizzativo della Cassa depositi e prestiti incide certamente sul suo funzionamento il sistema dei controlli esterni che, "ratione materiae", conviene esaminare in questa sede.

Stabilisce l'art. 1, comma 3, della legge n. 197 del 1983 che il Parlamento esercita il controllo sull'attività della Cassa depositi e prestiti per il tramite della Commissione parlamentare di vigilanza.

Per quanto attiene alla disciplina della Commissione, il richiamato art.1 rinvia alle disposizioni degli artt. 3,4 e 5 del T.U. approvato con R.D. 2 gennaio 1913 n.453 e

successive modificazioni ed integrazioni. Per effetto di tali norme, la Commissione di vigilanza è composta di quattro Senatori e di quattro Deputati, di tre Consiglieri di Stato e di un Consigliere della Corte dei conti, scelti dalle rispettive Camere e dai Presidenti degli Istituti di appartenenza che, nominati all'inizio di ogni legislatura, durano in carica fino all'insediamento della successiva.

E' previsto che per ciascun parlamentare membro effettivo sia nominato un supplente.

La Commissione, i cui componenti togati possono essere riconfermati, nomina nel suo seno il Presidente ed il vice Presidente.

Per quanto attiene ai compiti, la legge che li disciplina dispone che la Commissione può procedere o far procedere a tutte le verifiche ritenute necessarie, anche sulle situazioni contabili quadrimestrali predisposte dalla Cassa depositi e prestiti, presenta annualmente al Parlamento, per il tramite del suo Presidente, una relazione sulla "direzione morale" e sulla "situazione materiale" dell'Istituto ed approva i rendiconti consuntivi di tutte le gestioni dell'Istituto stesso, che - previa parifica da parte della Corte dei conti - sono trasmessi in allegato alla anzidetta relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello cui essi si riferiscono.

In effetti, la normativa testè richiamata prevedeva un sistema integrato Commissione parlamentare di vigilanza - Corte dei conti che, sul piano operativo, è venuto almeno in parte meno per il successivo evolvere della disciplina sui controlli esterni. Riservando a tra breve un accenno alla Corte dei conti, va qui osservato che la Commissione di cui si è detto procede ad autonome valutazioni delle scritture contabili della Cassa depositi e prestiti, sui cui risultati e sulle cui ricadute non spetta alla Corte dei conti riferire.

Non può peraltro farsi a meno di rilevare che, tra le due istituzioni di controllo, esistono anche sfasature temporali, risultando diversi, sul piano fattuale, i tempi in cui le rispettive relazioni vengono rese al Parlamento. Per quanto è dato sapere, l'ultima relazione presentata dalla Commissione parlamentare di vigilanza riguarda il rendiconto consuntivo dell'esercizio finanziario 1997, sul quale già da tempo la Corte dei conti ha reso il proprio referto.

E venendo all'Istituto da ultimo menzionato, giova ricordare che, prima dell'emanazione della legge n. 197 del 1983, la Cassa depositi e prestiti, allorchè costituiva una Direzione generale ancorchè ad ordinamento autonomo del Ministero del Tesoro, era sottoposta al controllo della Sezione del controllo Stato che, attraverso un apposito Ufficio, esercitava il controllo stesso, a conclusione del quale si procedeva alla parificazione del rendiconto consuntivo con le scritture nella disponibilità della Corte.

La legge n. 197 cit. ha modificato tale regime dei controlli e, ravvisando una forte interazione tra la Cassa depositi e prestiti, quale ente finanziatore soprattutto degli investimenti delle Autonomie locali, ed il sistema delle Autonomie locali stesse, con l'art. 12 ha statuito che è la Sezione enti locali della Corte dei conti, costituita ai sensi dell'art. 13 del D.L. 22 dicembre 1981 n. 786, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982 n. 51, a deliberare sul rendiconto della Cassa, avvalendosi anche dei dati, documenti ed elementi di informazione richiesti, ed ha aggiunto che la Sezione medesima entro il 31 dicembre di ciascun anno comunica ai Presidenti delle Camere il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame ed entro il 31 luglio successivo riferisce al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto e sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa.

Nell'adottare il decreto legislativo n.284 del 1999 il Governo, dopo aver testualmente puntualizzato nella relazione ufficiale di accompagnamento che "la proposta non ha intenti innovativi per quanto riguarda l'impianto delle procedure di controllo della Cassa", per il quale comunque mancava una specifica disposizione di delega, con l'art.6 ha intestato alla "Corte dei conti", senza ulteriori specificazioni, il compito di deliberare sul rendiconto della Cassa depositi e prestiti e di riferire, entro il 31 luglio di ciascun anno, sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa, impiegando la medesima formula utilizzata nell'art. 12 della legge n.197 del 1983 che conseguentemente, con l'art. 7, ha abrogato; nel contempo ha statuito che ai decreti ministeriali emanati in base alle norme contenute nel richiamato decreto legislativo si applicano le disposizioni di cui all'art.3, comma 13, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, per le quali è escluso il controllo preventivo di legittimità sugli atti e sui provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria.

Su come debba essere interpretato il menzionato art. 6 la Sezione Enti locali ha già avuto modo di esprimersi con la deliberazione n. 3 in data 27 febbraio 2000, alle motivazioni sottese alla quale si fa quindi esplicito ed integrale rinvio.

Vedranno poi le competenti strutture della Corte quale debba essere il senso e quali le implicazioni, sul piano dell'esercizio delle funzioni, connesse alla parte della cennata norma con la quale si estendono ai decreti ministeriali emanati in applicazione del D.L.vo n. 284 cit. le disposizioni di cui al del pari richiamato art. 3, comma 13 della legge n. 20 del 1994.

2.3 L'organizzazione della Direzione generale

Qualche cenno merita anche la struttura della Direzione generale della Cassa, a supporto diretto della quale operano – oltre alla Segreteria del Direttore generale – l'Ufficio sviluppo e due dirigenti con incarichi di staff.

Nel rinviare all'organigramma allegato che individua la situazione all'8 maggio 2000, non può non osservarsi come costituiscano articolazioni della detta Direzione generale, oltre ai tre Dipartimenti sui quali si tornerà fra breve, anche l'Ufficio di controllo interno.

Ora una tale sistematica non appare in linea con la disciplina dei controlli interni quale disegnata dal D.L.vo n. 286 del 1999, che vuole che la struttura chiamata a svolgere l'attività di valutazione e di controllo strategico risponda direttamente all'organo di indirizzo politico – amministrativo, distinto dall'organo di gestione, e che le strutture investite del controllo di gestione rispondano ai dirigenti posti al vertice delle unità organizzative, che nella specie sembrerebbero essere i Dipartimenti. Ma non è in linea neppure con i contenuti del previgente ed ora abrogato art.20 del D.L.vo n. 29 del 1993, che disponeva che i servizi di controllo interno rispondessero del loro operato, consistente nella verifica della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e dell'imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, esclusivamente agli organi di direzione politica.

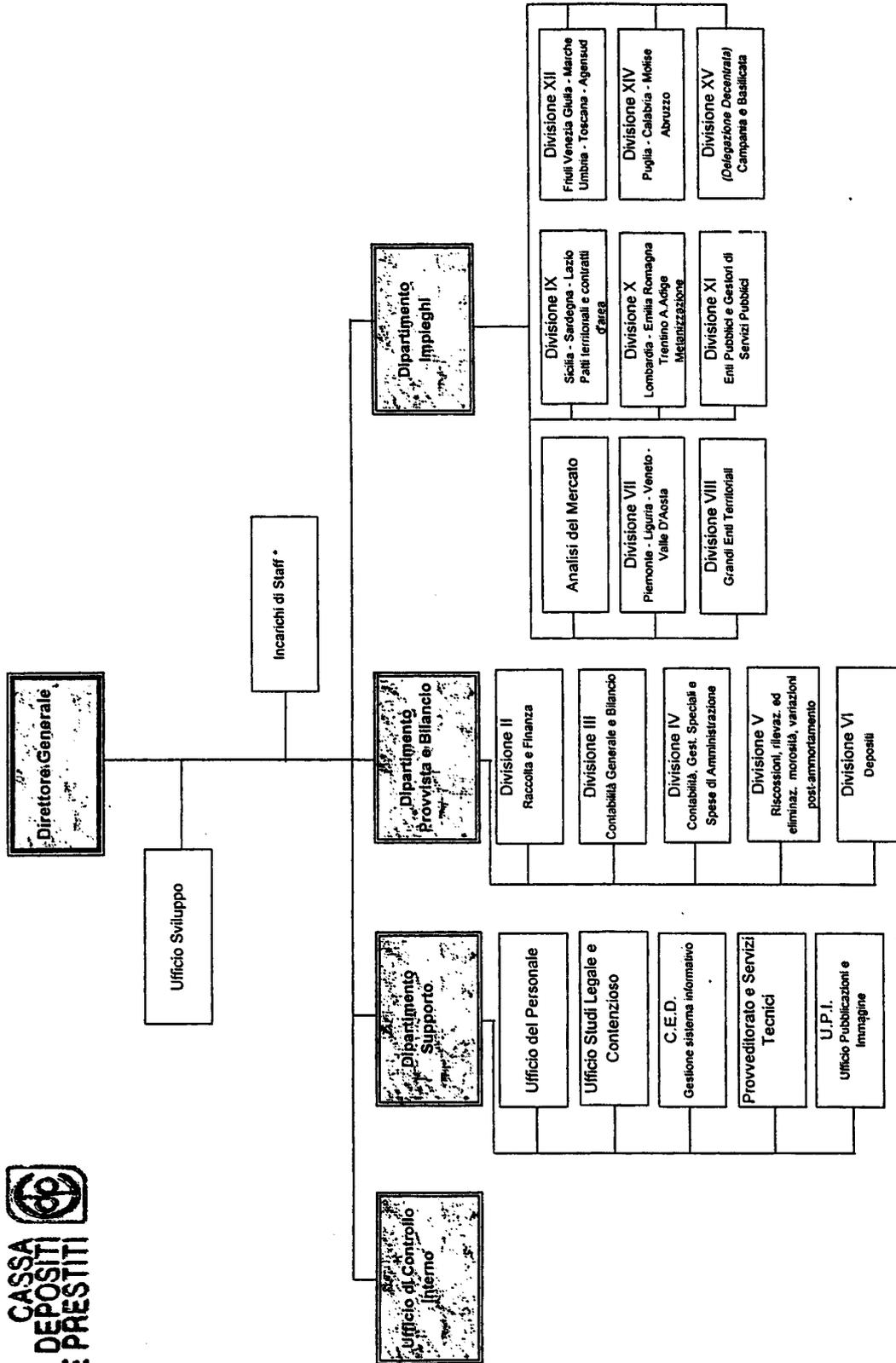
I tre Dipartimenti di cui si è sopra detto sono quelli dell'area di supporto, chiamata a fornire la strumentazione umana e tecnica necessaria per lo svolgimento dei compiti d'Istituto, dell'area provvista e bilancio, che cura la raccolta e la gestione dei mezzi finanziari occorrenti all'attività istituzionale, e dell'area impieghi, che è articolata

per settori geografici, corrispondenti a raggruppamenti di regioni nelle quali sono stati allogati i comuni non capoluoghi destinatari dei mutui erogati dalla Cassa, e per settori operativi, costituiti da grandi enti territoriali e da enti pubblici e gestioni di servizi pubblici, del pari beneficiari delle provvidenze dell'Istituto.

Il primo Dipartimento è strutturato in Uffici mentre il secondo ed il terzo in Divisioni.

Nell'ambito del terzo Dipartimento opera peraltro, accanto alle Divisioni tecniche, anche un Ufficio per le analisi del mercato.

La funzione del Vice Direttore generale risulta attualmente non conferita.



ORGANIGRAMMA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

* N. 2 dirigenti

CAP. 3**LA DISCIPLINA DEL PERSONALE****3.1 La disciplina del personale nella L. n.197 del 1983**

La legge n. 197 del 1983, che ha provveduto alla ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti, è di poco successiva alla legge 29 marzo 1983 n. 93, meglio nota come "legge quadro sul pubblico impiego".

E poichè quest'ultima legge prevedeva all'art. 3, per i dipendenti pubblici raggruppati in un limitato numero di comparti di contrattazione collettiva, la disciplina mediante accordi di alcuni aspetti dell'organizzazione del lavoro e del rapporto d'impiego, tra i quali il regime retributivo di attività, i criteri per l'organizzazione del lavoro, l'identificazione delle qualifiche funzionali, i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro, l'orario di lavoro, il lavoro straordinario ed altri ancora, l'art. 11 della legge n. 197 citata ha stabilito al comma 1 che, ai fini degli accordi considerati, per la Cassa depositi e prestiti occorre fare riferimento alle aziende autonome dello Stato, comprese nell'omonimo comparto.

Lo stesso articolo 11 ha disposto al successivo comma che, in attesa della attuazione della nuova disciplina, dovevano trovare applicazioni, per il trattamento economico del personale, le norme contenute nell'art 9, comma 4, della legge 22 luglio 1975 n. 382, che prevedeva la definizione del trattamento economico del personale non dirigenziale mediante una diversa forma di accordi triennali, formati con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, da consacrare in decreti del Presidente della Repubblica, ferma la copertura con legge delle relative

spese gravanti sul bilancio dello Stato, ed ha consentito altresì, con il comma 3, la corresponsione a tutto il personale, questa volta anche dirigenziale, di un premio di produzione da fissare in osservanza dell'art.11 della legge n. 93 del 1983.

Quest'ultima legge statuiva ancora, all'art. 2, che dovevano essere regolati in ogni caso con legge dello Stato e, nell'ambito di competenza, con legge regionale o delle Province autonome di Trento e Bolzano ovvero, sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti, gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici, i procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego, i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi, i ruoli organici, la loro consistenza, la dotazione complessiva delle qualifiche ed altri aspetti ancora.

Ed è per tale motivo che l'art.11 della legge n.197, al comma 4, dopo aver precisato che la Cassa depositi e prestiti ha un proprio organico di personale amministrativo, tecnico e di ragioneria, organizzato, secondo le funzioni e l'attività, in propri livelli funzionali, ha disposto che la dotazione organica dei singoli livelli, la loro equipollenza con le qualifiche funzionali di cui all'art.17 della legge n.93 del 1983, le declaratorie nonchè le modalità di accesso sono determinate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Tesoro, previa deliberazione del Consiglio d'amministrazione, sentita la Commissione di vigilanza.

Per il comma 5 sempre dell'art.11, infine, in sede di prima applicazione l'organico della Cassa depositi e prestiti non poteva essere superiore a 750 unità ed a 28 dirigenti.

In attuazione della richiamata normativa sono stati emanati numerosi decreti del Presidente della Repubblica e, dopo l'entrata in vigore della legge 12 gennaio 1991 n.13 che ha notevolmente circoscritto gli atti da sottoporre alla firma del Presidente della Repubblica, del Ministro del Tesoro, volti appunto a disciplinare l'ordinamento del personale della Cassa depositi e prestiti.

Tale decreti, tutti richiamati e fatti salvi dall'art.5 del D.L.vo n. 284 del 1999, hanno riguardato la dotazione numerica ed i livelli funzionali del personale del ruolo dell'anzidetto Istituto, mantenuto nei limiti voluti dalla legge di riordino (decreti del Presidente della Repubblica 4 agosto 1984 e 4 agosto 1986), la disciplina dei concorsi di accesso, le nomine, le promozioni e le declaratorie delle funzioni ed attività dei dirigenti, funzionari ed impiegati (decreti del Presidente della Repubblica 23 ottobre 1987 e 5 dicembre 1988 nonchè del Ministro del Tesoro 10 luglio 1992, 20 aprile 1993 e 7 aprile 1997), la rideterminazione del ruolo, le promozioni e le declaratorie di funzioni dei dirigenti (decreto del Ministro del Tesoro 24 settembre 1997), la rideterminazione del ruolo, dei livelli e delle relative dotazioni, le promozioni, le declaratorie di attività dei funzionari ed impiegati nonchè la disciplina dei corsi di formazione selettivi (decreto del Ministro del Tesoro 20 novembre 1997) ed infine la disciplina relativa alla nomina a Capo Dipartimento di persone estranee alla Cassa depositi e prestiti (decreto del Ministro del Tesoro 23 luglio 1998).

Nel frattempo, peraltro, l'impianto normativo contenuto nella legge n. 93 del 1983, le cui disposizioni erano in buona parte alla base dell'ordinamento del personale della Cassa depositi e prestiti, era stato superato e travolto da quello introdotto, in forza della delega conferita al Governo con l'art.2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421, dal D.L.vo 3 febbraio 1993 n.29 che, anche attraverso le numerose modificazioni ed

integrazioni arretrate fino a data ravvicinata, ha razionalizzato l'intera organizzazione delle amministrazioni pubbliche e profondamente revisionato la disciplina in materia di pubblico impiego.

Ne è conseguito che molte delle disposizioni emanate con i ricordati decreti presidenziali e ministeriali, ancorchè in linea con le previsioni dell'art.11, comma 4, della legge n. 197 del 1983, non lo sono risultate più con quelle della disciplina di portata generale introdotta con il richiamato D.L.vo n. 29 del 1993, come successivamente modificato ed integrato, soprattutto per quanto concerne le qualifiche e le modalità di accesso nonché la progressione tra le stesse, diverse per il personale, anche dirigenziale, della Cassa depositi e prestiti da quelle previste per la generalità dei dipendenti statali.

3.2 La disciplina del personale alla luce del D.L.vo n. 284 del 1999

Il problema, che non è stato forse sufficientemente avvertito fino a quando è rimasta in dubbio la natura giuridica della Cassa e questa ha potuto quindi trincerarsi dietro la speciale normativa che la riguarda e che risultava legittimata dall'art. 11 della legge n. 197 del 1983, si è manifestato in tutta la sua veemenza ed attualità nel momento in cui il D.L.vo n.284 del 1999 ha qualificato la Cassa come amministrazione dello Stato ad ordinamento autonomo, risolvendo sul piano giuridico i dubbi in precedenza coltivati.

Dopo che il D.L.vo n. 29 del 1993, nel definire l'ambito applicativo della normativa dal medesimo arretrata, che si estende a tutte le amministrazioni pubbliche, ha espressamente incluso fra queste ultime, con l'art. 1, comma 2, "le aziende e le

amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo,” non è più consentito infatti dubitare dell’applicabilità del decreto stesso anche alla Cassa depositi e prestiti ed al suo personale.

Di ciò, del resto, ha dato atto lo stesso legislatore delegato quando, all’art. 5, comma 1, del D.L.vo n. 284 del 1999 ha disposto che “il rapporto di lavoro del personale dipendente è disciplinato dalla contrattazione collettiva e dalle leggi che regolano il rapporto di lavoro privato, in conformità alle norme del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche ed integrazioni”, aggiungendo che “la Cassa depositi e prestiti definisce la contrattazione integrativa aziendale di secondo livello” e precisando, a conferma della mai contestata autonomia, che “tutte le spese del personale gravano esclusivamente sul bilancio della Cassa depositi e prestiti”.

Meno comprensibile risulta invece la prima parte dello stesso comma 1, in cui si dice che i dipendenti dell’Istituto sono disciplinati dall’autonomo ordinamento approvato con i decreti del Presidente della Repubblica e del Ministero del Tesoro sopra richiamati nonchè dalle modifiche che a tale ordinamento potranno essere apportate ai sensi dell’art. 11 della legge n.197 del 1983.

Esiste invero una non sanabile antinomia fra le due riportate parti del comma 1 dell’art.5 del D.L.vo n. 284 del 1999, in quanto- come si è detto- l’attuale ordinamento della Cassa è certamente in contrasto, in alcuni non secondari aspetti, con la disciplina del pur richiamato D.L.vo n. 29 del 1993: contrasto che non potrà non generare problemi di non agevole soluzione.

Di questi ultimi problemi si è dato carico l’Istituto, tentando soluzioni volte a consentire la conciliazione di ciò che, per la verità, appare difficilmente conciliabile,

attraverso l'introduzione di una sorta di covigenza della normativa contenuta ed adottata in base alla legge n. 197 del 1983 con quella recata dal D.L.vo n.29 del 1993.

A conferma di quanto detto basti qui ricordare il recente contrasto insorto fra la Cassa depositi e prestiti e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in tema di ruolo unico della dirigenza.

Avendo affermato il menzionato Dipartimento, in sede attuativa del regolamento emanato con D.P.R. 26 febbraio 1999 n.150, recante la disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, istituito con l'art. 23 del D.L.vo n. 29 del 1993, nel testo sostituito con l'art. 16 del D.L.vo 31 marzo 1998 n. 80, che la Cassa depositi e prestiti doveva essere compresa fra le Amministrazioni destinatarie della nuova disciplina regolamentare, ed essendosi a tale tesi opposto il detto Istituto, è stato investito del problema il Consiglio di Stato in sede consultiva.

La I Sezione del cennato consesso, con parere n.981/99 reso nell'adunanza del 15 dicembre 1999, nel prestare adesione all'assunto del Dipartimento della Funzione pubblica, ha argomentato che non è di ostacolo alla applicabilità della disciplina del ruolo unico della dirigenza, che riguarda esclusivamente le modalità di provvista della dirigenza stessa e di conferimento dei relativi incarichi nonché la mobilità del relativo personale, "la circostanza che la Cassa depositi e prestiti sia dotata di una propria dotazione organica, non diversamente da ogni altra Amministrazione pubblica, nonché di autonomia organizzativa, sia pure esercitabile nelle particolari forme previste dall'art. 11 della legge 13 maggio 1983 n.197, posto che lo stesso art. 2 del D.L.vo 3 febbraio 1993 n.29, nell'attribuire la potestà regolamentare di autorganizzazione alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce che la stessa si eserciti secondo principi

generali fissati da disposizioni di legge e mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti”; ha aggiunto che la lettura più lineare dell’art.5, comma 1, del D.L.vo n. 284 del 1999, su cui si fonda sostanzialmente il ragionamento della Cassa depositi e prestiti, è “quella dell’applicabilità del precedente ordinamento nei limiti in cui lo stesso risulti compatibile con le norme del decreto legislativo n. 29 del 1993 e non viceversa dell’applicabilità della disciplina del citato decreto legislativo nei limiti di compatibilità con l’ordinamento precedente.....” ed ha conclusivamente affermato sul punto che “lapotestà regolamentare di autorganizzazione, conferita dall’art. 11 della legge 13 maggio 1983 n. 197 e confermata dall’art. 5 del decreto legislativo n. 284 del 1999, in quanto fonte secondaria, non potrà che essere esercitata d’ora in avanti se non in conformità dei principi stabiliti dal decreto n. 29 del 1993 e non già di quelli enucleabili da fonti precedenti, di rango secondario, per quanto richiamati dall’art. 5....., non potendosi immaginare che una sì vistosa eccezione al principio della contrattazione possa essere stata disposta solo implicitamente attraverso un rinvio all’art. 11 della legge 13 maggio 1983 n. 197, diretta semplicemente a disciplinare le modalità di esercizio del potere di autorganizzazione”.

Non possono certamente sfuggire le rilevanti implicazioni del riportato parere sulla disciplina della dirigenza, quale recata dai decreti presidenziali e ministeriali di cui si è già detto, emanati ai sensi dell’art.11 della legge n. 197 del 1983. Ma analogo discorso vale e può essere fatto anche per le qualifiche, le modalità di accesso e la progressione tra le medesime, di interesse del personale non dirigenziale della Cassa , in quanto regolate in modo non conforme alle previsioni del D.L.vo n.29 del 1993, come successivamente modificato ed integrato.

Il quadro innanzi descritto, già caratterizzato da notevoli elementi di incertezza, risulta ulteriormente complicato in tema di contrattazione da una recente sentenza del Tribunale di Roma, Sezione del lavoro, la n. 18593/99 in data 16-19 giugno 2000 che, pronunciando su di una vertenza insorta tra le organizzazioni sindacali di categoria, da un lato, e l'A.R.A.N. e la Cassa depositi e prestiti, dall'altro, ha dichiarato "la nullità del contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione, sottoscritto il 2 giugno 1998, nella parte in cui include nel comparto del personale per le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo il personale dipendente dalla Cassa depositi e prestiti, per violazione dell'art. 45, comma 3, D.L.vo n. 29 del 1993, e l'obbligo delle parti convenute di astenersi dal trattare le condizioni di lavoro del personale della Cassa depositi e prestiti nell'ambito di tale comparto".

3.3 La gestione del personale

La situazione del personale della Cassa depositi e prestiti in servizio alla data del 31 dicembre 1999 è quella risultante dal prospetto che segue:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Personale di ruolo, distribuito per qualifica e livello,
in servizio al 31 dicembre di ciascun anno nel biennio 1999-1998**

Qualifica o livello Cassa DD.PP.	In servizio al 31/12/99	In servizio al 31/12/98	Previsione della pianta organica	Annotazioni
Vice Direttore generale e Capi Dipartimento	3	3	4	n. 2 unità in diminuzione per collocamento a riposo n. 1 unità in aumento per promozione n. 1 in aumento per assunzione
Dirigenti	21	22	22	n. 1 unità in diminuzione per promozione
Ispettore Generali	3	3	3	
Sesto livello - funz. di 1 ^	33	31	41	n. 1 unità in diminuzione per collocamento a riposo n. 3 unità in aumento per promozione
Quinto livello - funz. di 2 ^	64	62	82	n. 2 unità in diminuzione per collocamento a riposo n. 3 unità in diminuzione per promozione n. 7 unità in aumento per promozione
Quarto livello - imp. di 1/A	186	193	277	n. 1 unità in diminuzione per collocamento a riposo n. 7 unità in diminuzione per promozione n. 1 unità aumento per assunzione
Terzo livello - imp. di 1/B	-	-	-	
Secondo livello - imp. di 2 ^	126	131	150	n. 5 unità in diminuzione per collocamento a riposo
Primo livello - imp. di 3 ^	48	50	60	n. 2 unità in diminuzione per collocamento a riposo
Totale	484	495	639	

Da esso si ricava che il personale in attività, già ridottosi di 12 unità nel corso del 1998, è ulteriormente diminuito di 11 unità nell'anno in riferimento. Tale diminuzione è da attribuire ai disposti collocamenti a riposo (13), in minima parte compensati da nuove assunzioni (2), che riguardano un capo dipartimento ed un impiegato di IV livello. Spostamenti fra i vari livelli funzionali sono avvenuti per promozioni (11), che hanno interessato un capo dipartimento, 3 funzionari di 1^ - VI livello e 7 funzionari di 2^ - V livello. In linea generale possono constatarsi un tendenziale invecchiamento della popolazione lavorativa dell'Istituto ed un modesto tasso di ricambio, che hanno concorso a ridurre il personale presente a 484 unità rispetto

alle 639 previste in organico. Le qualifiche dove si riscontrano maggiore assenze sono quelle dei funzionari di VI e V livello e degli impiegati di IV - II e I livello.

Al 31 dicembre 1999 risultano pendenti 43 ricorsi giurisdizionali in materia di personale.

La spesa per le retribuzioni del personale è passata, nel biennio 1998 - 1999, da lit. 31.978,9 milioni a Lit. 31.375,4 milioni, con un decremento di Lit. 603,5 milioni (-1,9%).

**Spesa annua complessiva per retribuzioni al personale
comunque in servizio nel biennio 1999 - 1998**

(valori in milioni)

Voci di spesa	Spesa nel 1999	Spesa nel 1998	Variazioni di spesa nel 1999 %
Stipendi (comprensivi di 13 [^] +R.I.A.)	12.200,3	12.411,1	-1,7
Indennità integrativa speciale (I.I.S.)	6.103,5	6.218,9	-1,9
Acconti sui miglioramenti economici	0	0	0
Straordinario	1.073,2	1.118,2	-4,0
Incentivi alla produttività	4.919,9	5.029,4	-2,2
Altre indennità e compensi vari	6.464,8	6.703,5	-3,6
Emolumenti relativi a anni precedenti	613,7	497,8	+23,3
Totali	31.375,4	31.978,9	-1,9

Dal prospetto che precede si ricava che, nel 1999 sono diminuite tutte le voci di spesa, ad eccezione di quella per emolumenti relativi ad anni precedenti che, passando da 497,8 milioni del 1998 a 613,7 milioni (+ lit. 115,9), è lievitata del 23,3%. Mentre quest'ultimo incremento è da attribuire a conguagli per crediti in precedenza maturati, la contrazione di tutte le altre voci di spesa è da connettere alla già evidenziata diminuzione del personale in servizio.

Sommando alle voci retributive considerate nel prospetto sopra riportato quelle per indennità di missione, aumentate del 49,6% rispetto al precedente esercizio, per assegni familiari, per spese legali sostenute dall'Istituto e soprattutto per imposta

regionale relativa alle attività produttive che, estrapolata dai contributi a carico dell'Amministrazione, è stata inserita nel settore a) del prospetto che segue, si raggiunge la ragguardevole somma Lit. 34.163 milioni, con un aumento percentuale del 6,3 rispetto all'anno precedente. Aggiungendo a tale somma, che rappresenta la spesa a) del prospetto considerato, i contributi a carico dell'Amministrazione, che ammontano a Lit. 8.374,2 milioni (- 4,3% rispetto all'anno precedente), si raggiunge l'importo di Lit. 42.537,2 milioni, che – nella lettura dell'Amministrazione – individua il costo totale del personale comunque in servizio nel 1999.

**Costo del personale comunque in servizio
per ciascun anno del biennio 1999 - 1998**

(valori in milioni)

Voci del Costo del personale	Spesa nel 1999	Spesa nel 1998	Variazioni di spesa nel 1999 %
Retribuzioni	31.375,4	31.978,9	-1,9
Spese per indennità di missione	134,2	89,7	+49,6
Assegno per nucleo familiare	70,1	73,7	-4,9
Altre spese	206,6	0,0	+206,6
IRAP	2.376,7		+2.376,7
Totale spese (a)	34.163,0	32.142,3	+6,3
Contributi a carico dell'Ammin.ne (b)	8.374,2	8.753,7	-4,3
Costo del personale (a+b)	42.537,2	40.896,0	+4,0

Il raffronto con i dati relativi al 1998 non è agevole, anche per la diversa catalogazione subita dall'IRAP, ma con tale riserva è dato evidenziare un notevole incremento della spesa per indennità di missione e della voce "altre spese", che non figurava affatto nel 1998, con il già segnalato aumento del costo del personale, aumento che ammonta a Lit. 1.641,2 milioni e che, in percentuale, rappresenta un più 4%, non certo di poco conto.

3.4 Le consulenze esterne

La Cassa depositi e prestiti si è avvalsa, per far fronte alle proprie esigenze funzionali, oltre che del personale di cui si è sopra detto, anche dell'apporto di consulenti esterni.

Prima dell'emanazione del D.L.vo n. 284 del 1999, la sola norma che poteva trovare applicazione, nel presupposto - confermato dall'art. 1 del richiamato testo normativo - che l'Istituto fosse una amministrazione dello Stato ad ordinamento autonomo, era l'art. 7, comma 6, del D.L.vo n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 5 del D.L.vo n. 23 dicembre 1993 n. 546. Dispone tale comma che "per le esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione".

La materia forma ora oggetto di una previsione "ad hoc" contenuta nel comma 2 dell'art. 5 del D.L.vo n. 284 cit., che testualmente recita: "in aggiunta al personale di ruolo l'Amministrazione può assumere direttamente fino a dieci esperti di alta qualificazione in discipline connesse all'attività della Cassa depositi e prestiti, con contratto a tempo determinato, di durata non superiore ai cinque anni, rinnovabili. I compensi sono fissati dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Direttore generale".

L'argomento è stato affrontato ma non ancora definito in sede di Consiglio di amministrazione, nel quale sono emerse linee favorevoli a far ricorso alla norma solo nei limiti delle effettive esigenze della Cassa depositi e prestiti, che meglio potranno emergere dai programmi di attività che l'Istituto si prefigge di perseguire e che

implicano approfondite indagini sulle professionalità da collegare e finalizzare agli obiettivi da raggiungere.

E' evidente, quindi, che la disciplina di cui si è testè detto non potrà trovare applicazione che per il prossimo esercizio finanziario, mentre la relazione che ora viene resa si riferisce all'anno 1999.

Riservando quindi ad ulteriori approfondimenti il problema se il comma 2 dell'art. 5 del D.L.vo n. 284 abbia sostituito per la Cassa depositi e prestiti la disposizione contenuta nel comma 6 dell'art. 7 del D.L.vo n. 29 del 1993 cit. ovvero se, dovendo far fronte a diverse esigenze, le due normative possano coesistere ed integrarsi, è necessario per ora darsi carico dell'utilizzo che, nell'esercizio finanziario 1999, è stato fatto da parte della Cassa stessa dell'istituto delle consulenze esterne.

A tale riguardo mette conto ribadire che la disposizione, che - ad avviso della Corte - ha trovato applicazione nello scorso anno, sottopone la possibilità di conferire incarichi ad esperti esterni ad alcune condizioni, della cui esistenza deve essere dato atto nei provvedimenti attributivi degli incarichi stessi.

Tali condizioni, giova ricordarlo, sono :

- 1) che l'Amministrazione non possa far fronte alle esigenze poste a base del conferimento dell'incarico con il proprio personale;
- 2) che l'"incarico individuale" sia conferito ad un "esperto" di cui sia comprovata l'esperienza;
- 3) che l'incarico stesso abbia durata, luogo di svolgimento, oggetto e compenso preventivamente determinati.

Del resto, l'esigenza di ricorrere alle consulenze solo in caso di "mancanza di professionalità interna all'Istituto" era stata già evidenziata dal Collegio dei revisori nel

verbale n.1212 in data 24 novembre 1998, con il quale è stato valutato “lo stato di previsione degli investimenti e delle spese di amministrazione per l’esercizio 1999”.

Nell’anno ormai trascorso gli oneri per l’assistenza prestata dai consulenti e da società esterne nelle discipline giuridiche, legali, finanziarie e della comunicazione sono stati allogati fra le spese di amministrazione e più specificamente fra le “spese varie”. Tali oneri sono ammontati – secondo quanto riferito dalla stessa Cassa nella relazione resa al Consiglio di amministrazione in data 27 giugno 2000 – a Lire 1.507,6 milioni, inferiori di circa 142 milioni rispetto alle previsioni.

Per quanto più in particolare riguarda le sole consulenze esterne, la Corte ha svolto -con nota protocollo n.2849 del 20 marzo 2000-un istruttoria intesa ad acquisire elementi di valutazione in ordine alle consulenze stesse.

In esito a tale istruttoria – che ha coinvolto, oltre alla Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, anche il Collegio dei revisori e l’Ufficio di controllo interno – sono stati trasmessi dalla Direzione generale stessa, con nota n. 3066 in data 2 maggio 2000, i soli “elenchi relativi agli incarichi di consulenza affidati a professionisti esterni per gli anni 1998/99” e dal Collegio dei revisori dei conti indicazioni generiche, con suggerimento “di inoltrare all’Amministrazione la richiesta di acquisizione” di ulteriori notizie, anche con riferimento ai risultati sortiti dagli incarichi considerati.

Mentre l’Ufficio di controllo interno non ha interloquito nella vicenda, la Direzione generale non ha fornito riscontro alla richiesta di più esaurienti informazioni, rivolta con nota .protocollo n. 2861 del 18 aprile 2000.

Dagli elenchi sopra cennati è dato rilevare che molti degli incarichi conferiti – fra i quali risultano, forse impropriamente, anche alcuni collaudi di varia natura- si

presentano ripetitivi, sia nel senso che riguardano i medesimi soggetti sia nel senso che concernono gli stessi argomenti.

La maggior parte delle consulenze risultano assegnate a soggetti di cui non è dato desumere la provata competenza, neppure sotto il profilo della "chiara fama"; attengono in larga prevalenza ad argomenti genericamente indicati, per lo più di contenuto giuridico, che risulta non agevole comprendere perchè siano stati commissionati all'esterno da parte di un Istituto che ha un proprio Ufficio legale; sono a carattere affermatamente continuativo, in contrasto con quello che è o almeno dovrebbe essere la natura degli incarichi esterni; coprono infine solo in limitata parte gli oneri finanziari che dichiaratamente sono stati sostenuti dalla Cassa, inseriti - come si è detto - fra le "spese varie" nell'ambito delle quali non sono agevolmente enucleabili.

La valutazione che la Corte può esprimere in tema di consulenze esterne, nel rispetto dei tempi fissati per la presentazione della propria relazione al Parlamento, non può che essere perplessa ed abbisognevole di ulteriori approfondimenti, che si fa riserva di fare e che finora non hanno potuto essere svolti anche per l'atteggiamento scarsamente collaborativo dimostrato dall'Istituto.

CAP. 4

ASPETTI GENERALI DELLA GESTIONE

4.1 Considerazioni introduttive

Si è già detto che il legislatore, con D.L.vo n.284 del 1999, ha esplicitato l'appartenenza della Cassa depositi e prestiti all'area della Pubblica Amministrazione, confermandone la "missione" volta alla realizzazione degli interessi pubblici generali.

L'art. 1, comma 1, lett. b), ribadisce che la Cassa depositi e prestiti agisce per "concedere finanziamenti, sotto qualsiasi forma allo Stato, alle regioni, agli enti locali, agli altri enti pubblici, ai gestori di pubblici servizi, alle società a cui la Cassa partecipa e agli altri soggetti indicati dalla legge", utilizzando – per il disposto dell'art.2, comma 1, lett. b) – "i fondi rimborsabili sotto forma di libretti di risparmio postale, buoni fruttiferi postali e di altri prodotti finanziari, assistiti dalla garanzia dello Stato".

Risulta quindi ampiamente confermata la funzione fondamentale della Cassa depositi e prestiti di intermediazione nel circuito finanziario, che va dalla raccolta del risparmio postale presso i privati all'impiego dei fondi, per lo più nel finanziamento delle amministrazioni pubbliche, specie locali, per la realizzazione degli investimenti e quindi dello sviluppo del capitale sociale.

Il secondo comma dell'art.1 dispone che "la Cassa depositi e prestiti può esercitare attraverso la costituzione o partecipazione, anche di controllo, in società di capitali, attività strumentali, connesse o accessorie ai suoi compiti istituzionali".

Non v'è dubbio che questo secondo gruppo di attività "può" essere svolto, alla stregua del decreto legislativo n. 284 del 1999, solamente se ed in quanto si sia

effettivamente in presenza di un concreto vincolo di connessione con le attività istituzionali, accertato caso per caso in tutte le competenti sedi.

Non meno importanti nella disciplina operativa delle istituzioni anche pubbliche sono i limiti posti dal diritto europeo, a tutela della libertà di concorrenza e del libero esplicarsi delle regole del mercato.

L'art. 86 (ex 90) del Trattato CE, infatti, inibisce l'estensione dei privilegi inerenti ai compiti istituzionali alle altre attività esercitate da una Amministrazione pubblica; a ciò si aggiunga che la Costituzione europea vieta ai pubblici poteri di assumere comportamenti che possano alterare l'allocazione delle risorse del mercato e impone che lo sviluppo degli scambi non sia compromesso da misure contrarie agli interessi della Comunità; pertanto anche le imprese di servizio pubblico e di pubblica utilità debbono sottostare alle regole della concorrenza, salvo l'adempimento dei compiti loro specificatamente affidati.

Non deve, peraltro, essere dimenticato che i diritti inerenti alla raccolta del risparmio postale sono divenuti, da esclusivi, speciali, in quanto la Cassa depositi e prestiti e le Poste, le quali ultime hanno assunto nel frattempo la forma di S.p.A., non sono più compenstrate ed entrambe possono interagire con altri soggetti.

In tale nuovo contesto va appunto considerato il "riordino della Cassa depositi e prestiti".

In effetti, neppure il decreto legislativo n. 284 del 1999 ha apportato quelle chiarificazioni sul ruolo attuale che la Cassa è tenuta a svolgere, ma ha aggiunto altre problematiche a quelle già esistenti; la Cassa depositi e prestiti è stata dotata infatti di una maggiore autonomia operativa, autorizzata ad avvalersi di nuovi strumenti

finanziari, diversi dai libretti e dai buoni postali (art. 2, comma 1, lett. b) e dotata di ampia facoltà di acquistare titoli pubblici (art. 3, comma 2).

Pur con l'ampliamento della sua autonomia operativa, la Cassa è pur sempre tenuta ad agire per la realizzazione del pubblico interesse, cui è sottesa la sua stessa esistenza e, qualora la detta finalità dovesse essere disattesa, necessariamente dovrebbe essere trasformata la sua natura giuridica.

Merita pertanto ponderazione quanto sostenuto nella deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Istituto in data 6 aprile 2000 in cui, tra l'altro, si afferma "che l'espansione sistemica della Cassa depositi e prestiti alla partecipazione al capitale di rischio costituisce una profonda innovazione sul fronte gestionale".

Nell'ottica di una maggiore flessibilità nella manovra dei tassi, sono stati eliminati i pareri, prima richiesti, della Commissione parlamentare e del Consiglio di amministrazione, mentre non risulta modificato il controllo sui risultati dell'attività e sul buon andamento della gestione amministrativa dell'Istituto, la cui competenza resta della Corte dei conti.

Di particolare interesse si presenta la nuova attribuzione degli utili annuali che, al netto di eventuali accantonamenti per la costituzione o l'incremento di fondi per rischi ed oneri, confluiscono per tre decimi al fondo di riserva, per tre decimi al fondo di dotazione e per quattro decimi al Tesoro dello Stato (art. 4).

4.2 La struttura del bilancio 1999

La funzione di intermediazione della Cassa depositi e prestiti nell'ambito delle attività e dei servizi di interesse economico generale esplicitati dal D.L.vo 30 luglio 1999, n. 284, comporta il rispetto di condizioni di equilibrio gestionale di breve e lungo periodo.

Il bilancio annuale costituisce, pertanto, un momento essenziale per la verifica dell'equilibrio gestionale sia dal punto di vista patrimoniale (indebitamento complessivo rapportato agli impieghi) sia da quello economico (rapporto tra costi di raccolta e ricavi da impieghi).

Il bilancio 1999, che è stato inviato alla Corte dei conti il 4 luglio 2000, si compone dello Stato patrimoniale e del Conto economico, i cui dati si presentano "riclassificati per blocchi", nonché di una relazione illustrativa.

La cennata riclassificazione, adottata fin dal bilancio 1996 al fine di una maggiore razionalità dal punto di vista della logica contabile, ha subito degli ulteriori aggiustamenti e riaggregazioni negli esercizi 1998 e ancor più nel 1999, sia con riferimento allo Stato patrimoniale che al Conto economico.

Per quanto concerne lo Stato patrimoniale, la riclassificazione ha riguardato, per la parte attiva, le seguenti operazioni:

- è stato effettuato il raggruppamento delle voci in cinque "blocchi", anziché in quattro come nel 1998, dal momento che si è creata la macrovoce "Titoli," prima ricompresa nelle immobilizzazioni finanziarie;
- nella voce "disponibilità presso il Tesoro", oltre ai conti correnti fruttiferi è stato inserito il conto corrente infruttifero relativo alle somme messe a

disposizione per il rimborso dei mandati alla Banca d'Italia che, nell'esercizio precedente, era incluso nei "crediti verso il Tesoro";

- la voce "crediti verso clientela" è stata riclassificata, distinguendo i mutui dagli altri finanziamenti;
- la voce "altri crediti verso clientela", indicata nel bilancio del 1998, è stata più correttamente inserita, secondo la loro natura, nei "crediti verso il Tesoro" e nei "crediti diversi".

Per quel che attiene al passivo, la "raccolta postale" risulta distinta fra "risparmio postale" e "Poste Italiane - servizio cc/cc postali". Il "risparmio postale" è stato ulteriormente suddiviso in libretti postali e buoni postali fruttiferi, mentre nella voce "Poste Italiane - servizio cc/cc postali", oltre al debito in linea capitale verso le Poste S.p.A., sono stati ricompresi anche gli interessi accertati nel bilancio precedente ed inseriti nella voce "debiti verso Poste Italiane". Le altre due poste della predetta voce "debiti verso Poste Italiane" sono state fatte confluire nell'aggregato "debiti diversi".

Con riguardo alla riclassificazione del Conto economico, occorre rilevare che alcune poste della voce "commissioni attive" del bilancio 1998 sono state trasferite nell'aggregato "altri ricavi di gestione".

Le descritte riclassificazioni sono state necessariamente operate anche per i dati dell'esercizio 1998, al fine di permettere il raffronto intertemporale tra le gestioni.

La Corte non può peraltro esimersi dal rivolgere agli operatori contabili un pressante invito ad attenersi in futuro, nell'impostazione del bilancio, al principio civilistico della non modificabilità dei criteri di valutazione da un esercizio all'altro (art. 2423 bis. punto 6, cod. civ.), al fine di rendere comparabili nel tempo le gestioni, ed

esprime l'auspicio che ulteriori "aggiustamenti" siano apportati in avvenire solo in casi eccezionali e con specifiche appropriate motivazioni.

In effetti l'Istituto aveva già negli anni precedenti operato delle riclassificazioni delle voci di bilancio al fine di adattare gli aspetti formali e sostanziali alle caratteristiche del sistema bancario, elaborando, in questa ottica, alcuni indicatori di performance.

In particolare, per quanto riguarda il Conto economico, la riclassificazione è finalizzata all'analisi del processo di formazione del risultato di esercizio, seguendo una metodologia "scalare" che consenta di porre in evidenza la sequenza dei risultati di redditività intermedi che vanno dal margine di interesse all'utile di esercizio.

Di indubbio rilievo è la prospettazione in una unica tabella dei dati relativi alla "consistenza" dell'aggregato ed al "flusso" dell'anno in corso rispetto al precedente.

Nei successivi capitoli 5 e 6 verranno esaminati separatamente le fonti di raccolta di capitale e gli impieghi delle risorse della Cassa depositi e prestiti, mentre nel sottostante prospetto si ritiene utile riportare un quadro di sintesi con i dati essenziali sull'andamento della attività della Cassa nel biennio 1999 - 1998.

Dati di sintesi dell'attività della Cassa depositi e prestiti nel biennio 1999-1998

(valori in milioni di lire)

	Esercizio 1999	Esercizio 1998
STATO PATRIMONIALE		
Totale attivo	404.029.429,4	365.774.711,1
di cui : Disponibilità fruttifere presso il Tesoro	191.020.433,9	181.743.851,1
Crediti verso clientela	167.031.818,0	164.501.429,2
Totale debiti	390.237.535,7	352.377.327,6
di cui: Raccolta Postale	289.481.407,2	262.875.943,6
Patrimonio netto	13.791.893,7	13.397.383,5
CONTO ECONOMICO		
Interessi attivi	26.721.385,6	26.234.938,6
di cui: Interessi da clientela	13.100.170,8	13.154.948,9
Interessi su disponibilità presso il Tesoro	13.330.722,9	12.712.041,9
Interessi passivi	22.303.530,9	22.062.681,2
Spese amministrative	1.715.010,6	1.169.656,8
Costi di amministrazione	76.677,7	78.024,1
Convenzione Poste Italiane S.p.A.	1.638.333,0	1.091.632,7

CAP. 5

LE FONTI DI PROVVISTA

5.1 Tipologie delle fonti di provvista

Le fonti di provvista di capitali della Cassa depositi e prestiti, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, sono:

- 1) La raccolta postale;
- 2) I depositi;
- 3) I mutui in valuta;
- 4) I titoli obbligazionari.

5.2 La raccolta postale

La principale fonte di provvista della Cassa depositi e prestiti è costituita dalla raccolta postale, che è formata da due fondamentali aggregati: il risparmio postale ed i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali.

5.2.1 Il Risparmio postale

I fondi provenienti dal Risparmio postale, raccolti dalle Poste Italiane S.p.A per conto della Cassa depositi e prestiti mediante le oltre 14.000 agenzie postali, costituiscono la parte più importante delle disponibilità dell'Istituto e rappresentano l'esposizione debitoria della Cassa verso i risparmiatori postali.

La consistenza dell'aggregato (per capitale ed interessi), che alla fine del 1998 era di 263.000 miliardi di lire, al 31 dicembre 1999 ha raggiunto un ammontare

complessivo di oltre 289.000 miliardi di lire, con un incremento del 10,1% rispetto all'anno precedente.

Risulta particolarmente significativo anche il dato relativo alla raccolta netta, che ha superato gli 8 miliardi di lire, con un incremento di oltre il 44,7% rispetto all'anno precedente e del 186,6% rispetto al 1997.

Risparmio postale

	Consistenze			(Valori in milioni di lire) Raccolta netta	
	1999	1998	variazioni %	1999	1998
Libretti postali	70.518.877,1	59.708.399,0	18,1	9.494.738,9	5.729.382,1
Buoni postali fruttiferi	218.962.530,1	203.167.544,6	7,8	(1.245.911,6)	(29.915,2)
TOTALE	289.481.407,2	262.875.943,6	10,1	8.248.827,3	5.699.467,0

L'incremento, che nella consistenza è stato pari a miliardi 26.605,5, ha in particolare riguardato:

- per miliardi 8.248,8 la raccolta netta e, più specificamente, in senso positivo quella dei libretti postali (+ miliardi 9.494,7) e in senso negativo quella dei BPF (- miliardi 1.245,9);
- per miliardi 18.356,8 gli interessi maturati nell'esercizio, di cui 17.040,9 relativi ai BPF.

Deve pertanto rilevarsi il forte peso nella consistenza del debito per BPF che va assumendo la componente interessi capitalizzati: a fine 1999, nei confronti della evidenziata consistenza dei BPF di miliardi 218.962,5, la componente predetta raggiunge infatti i 40,8% (39,6% a fine 1998).

Per ciò che concerne i buoni postali fruttiferi, quindi, l'incremento del 7,8% è attribuibile alla sola capitalizzazione degli interessi di fine anno: il saldo netto dei detti

buoni è risultato nel 1999 negativo per 1.246 miliardi per il notevole incremento dei rimborsi dei buoni a termine, dovuti alla serie "AD" giunta alla sua scadenza naturale.

Passando all'analisi delle singole componenti dei due aggregati risulta quanto segue:

Libretti postali

	Consistenze			(valori in milioni di lire) Raccolta netta	
	1999	1998	variazioni %	1999	1998
	Libretti nominativi	69.509.979,8	58.755.696,2	18,3	9.461.597,9
Libretti al portatore	1.008.897,4	952.702,8	5,9	33.141,1	(189,5)
TOTALE	70.518.877,1	59.708.399,0	18,1	9.494.738,9	5.729.382,1

La categoria dei libretti nominativi rimane preferita fra le tipologie dei libretti postali, rappresentando il 98,6% del totale.

Si conferma del tutto marginale, invece, la categoria dei libretti al portatore, con saldo di 1.009 miliardi di lire.

Il tasso di interesse sui libretti postali si è modificato nel corso del 1999 passando dal 3,5% di inizio anno al 2,5% con decorrenza 1° maggio.

Con D.M. Tesoro 12 giugno 2000 sono stati nuovamente aumentati di mezzo punto i rendimenti dei libretti postali che dal 1° luglio 2000 sono passati al 3%.

Buoni postali

	Consistenze			(Valori in milioni di lire) Raccolta netta	
	1999	1998	variazioni %	1999	1998
	Buoni postali ordinari	108.126.664,3	97.873.475,0	10,5	2.346.128,1
Buoni postali a termine	110.835.865,8	105.294.069,6	5,3	(3.592.039,7)	(1.806.896,2)
TOTALE	218.962.530,1	203.167.544,6	7,8	(1.245.911,6)	(29.915,2)

L'analisi dei dati relativi ai buoni fruttiferi non modifica le considerazioni già in precedenza svolte ed evidenzia un andamento asimmetrico nei flussi di raccolta netta; i buoni a termine mostrano, a fine esercizio 1999, un valore negativo per 3.592 miliardi di lire, mentre i buoni ordinari presentano un flusso positivo per 2.346 miliardi di lire.

Con particolare riferimento alla politica dei tassi, per i buoni postali ordinari il tasso medio annuo di rendimento lordo alla scadenza dei venti anni è passato dal 4,60%, in vigore dal 10 dicembre 1998, al 4,00% per la serie emessa a partire dal primo marzo 1999.

Solo in chiusura di esercizio (a partire dal 21 dicembre) il rendimento medio dei buoni ordinari, in sintonia con l'andamento del mercato, è stato portato, sempre con riferimento alla scadenza dei venti anni, al 4,43%.

Analogamente, il rendimento a scadenza dei buoni a termine è passato dal 4,14% al 3,75% fino all'inizio di dicembre, per chiudere l'esercizio al 4,14% sulla scadenza massima di dieci anni.

Complessivamente quindi i rendimenti offerti sui Buoni postali hanno seguito, nel primo quadrimestre dell'anno, la discesa dei tassi di mercato, per poi adeguarsi, seppure con qualche ritardo, alla inversione di tendenza evidenziatasi a metà anno.

Per quanto riguarda le varie tipologie dei libretti e dei buoni postali fruttiferi, si fa rinvio alla relazione dello scorso anno (deliberazione n. 7 del 1999, capitolo 1, pag.7).

5.2.2 I conti correnti ed assegni postali

Nella Raccolta postale sono inclusi i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti ed assegni postali. Questi costituiscono un debito verso le Poste Italiane, che rimangono il debitore finale verso i correntisti.

Le somme derivanti dal servizio dei conti correnti ed assegni postali sono versate dalle Poste Italiane S.p.A. su un apposito conto corrente infruttifero (c/c n. 29890) aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

I fondi che risultano eccedenti le normali esigenze di servizio postale vengono fatti affluire in un conto corrente passivo fruttifero (attualmente al 4,35%) aperto tra le Poste Italiane S.p.A. e la Cassa e da questa contestualmente accreditati sull'apposito conto corrente n.29812 (attualmente al 4,50%) che la Cassa stessa intrattiene con il Tesoro dello Stato.

In base alla legge n.344 del 15 aprile 1965 la Cassa può prelevare dai fondi dei conti correnti postali, per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, somme non superiori ad un terzo delle giacenze al 31 dicembre dell'anno precedente, accertate sul conto corrente attivo tra la Cassa ed il Tesoro. I restanti due terzi possono essere impiegati in prestiti solo sulla base di specifiche disposizioni di legge.

Il saldo di fine esercizio 1999 del c/c tra Cassa e Poste Italiane espone un debito complessivo per 31.215 miliardi di lire, di cui 30.143 miliardi in linea capitale e 1.072 miliardi per interessi maturati nell'anno, con un decremento di 1.379 miliardi rispetto al precedente esercizio.

5.3 Altre forme di raccolta di capitali

La Cassa depositi e prestiti può effettuare direttamente, senza l'intervento di intermediari, altre forme di raccolta di capitali: esse sono rappresentate principalmente dai depositi e dai conti correnti intrattenuti dalla Cassa con altri enti o istituti pubblici per la movimentazione dei loro fondi di gestione.

5.3.1 I depositi

I depositi, che nel passato costituivano la fonte di raccolta principale della Cassa depositi e prestiti, rappresentano oggi una ulteriore risorsa finanziaria dell'Istituto, anche se con valori piuttosto marginali rispetto al Risparmio postale.

I depositi si definiscono volontari se effettuati allo scopo della custodia del capitale, ed obbligatori, a destinazione vincolata, se operati in base a specifiche disposizioni normative. Essi possono essere poi in contanti o in conto corrente.

I depositi in contanti, che comprendono i depositi amministrativi, cauzionali, giudiziari e volontari e quindi delle due categorie sopra indicate (volontari ed obbligatori), al 31 dicembre 1999 hanno fatto registrare un incremento del proprio saldo di 46,7 miliardi, essendo passati da 1.705,6 miliardi del 1998 a 1.752,3 miliardi (+2,7%).

L'analisi per tipologia dei depositi in contanti evidenzia, a fine esercizio, la netta prevalenza dei depositi amministrativi, che hanno raggiunto il ragguardevole importo di 1.386,2 miliardi di lire e rappresentano il 79% del totale; essi riguardano per lo più le

indennità di esproprio per cause di pubblica utilità. Risultano invece notevolmente inferiori sia i depositi cauzionali (310 miliardi) che quelli giudiziari (45miliardi).

Certamente più significativo è l'incremento dei depositi in conto corrente che, essendo passati dai 283,1 miliardi del 1998 a 415,6 miliardi del 1999, evidenziano una crescita del 46,8% .

Come è noto, la Cassa depositi e prestiti intrattiene rapporti di conto corrente con altri Enti o Istituti per la movimentazione dei fondi di loro pertinenza.

La tenuta dei conti correnti, che è disposta con leggi speciali o in base all'art.232 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 1058, si esplica attraverso un vero e proprio servizio di cassa per gli enti titolari.

Il tasso di interesse corrisposto sui conti correnti è stabilito nella misura del 2% netto.

Gli Enti, mediante decreti ministeriali, autorizzano la Cassa depositi e prestiti ad investire in titoli parte del contante esistente sul conto corrente, a condizione che l'operazione assicuri un reddito superiore al 2% netto riconosciuto sulle disponibilità liquide.

I titoli vengono contabilizzati in conti d'ordine, che presentano al 31/12/1999 una consistenza pari a 449 miliardi di lire, con un aumento rispetto all'esercizio precedente di 56 miliardi di lire per effetto dei nuovi acquisti.

Oltre ai depositi in contanti, ed in conto corrente, la Cassa provvede alla custodia dei Buoni postali fruttiferi depositati presso la sede centrale della Tesoreria dello Stato e le sezioni di Tesoreria Provinciale.

I depositi in B.P.F. registrano un saldo di 31 miliardi con un decremento rispetto al precedente esercizio di 550 miliardi. La notevole flessione è dovuta all'impossibilità

da parte dell'Istituto di accettare depositi in titoli di Stato od obbligazioni, in ottemperanza al decreto del Ministro del Tesoro 31 luglio 1998 concernente la dematerializzazione dei titoli stessi.

5.4 I mutui in valuta

La voce comprende la provvista di mezzi finanziari sul mercato delle valute estere ed il finanziamento attivato con il Fondo per lo sviluppo sociale del Consiglio d'Europa.

MUTUI IN VALUTA

	Consistenza		(Valori in milioni di lire) variazioni	
	1999	1998	assolute	%
B.E.I.	202,0	390,6	(188,6)	(48,3)
F.D.S.C.E.	96.661,2	50.000,0	46.661,2	93,3
TOTALE	96.863,2	50.390,6	46.472,6	92,2

Il mutuo acceso presso la B.E.I. è composto da un pacchetto di cinque finanziamenti, corrispondenti ad altrettante valute estere, articolati su piani di ammortamento quindicennali a tasso fisso per divisa e rata semestrale. Il rischio di cambio è posto a carico del Tesoro, mentre il rimborso delle rate viene effettuato per il tramite del contabile del Portafoglio dello Stato.

Il Fondo per lo Sviluppo Sociale del Consiglio d'Europa è una banca che, posta sotto l'egida del Consiglio d'Europa, finanzia a tassi agevolati soggetti pubblici e privati per la realizzazione di specifici programmi di investimento soprattutto a carattere sociale.

La Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'art.3 lett. f) della legge 13 maggio 1983, n. 197, ha attivato con il predetto Istituto di credito un prestito estero di complessivi 96,6 miliardi di lire, da destinare agli Enti mutuatari dell'Istituto per finanziamenti di progetti e programmi a carattere sociale, in linea con gli obiettivi perseguiti dal Fondo per lo Sviluppo Sociale.

Nel 1999 è stata erogata la seconda "tranche" per 50 miliardi di lire ad un tasso fisso del 3,79% per un periodo di ammortamento pari a 10 anni.

5.5 Titoli obbligazionari

Non risulta esposto nel bilancio 1999 alcun valore relativo ai titoli obbligazionari di emissione della Cassa depositi e prestiti, avendo questa effettuato il 1° agosto 1999 il rimborso dell'ultimo prestito obbligazionario posto in essere nell'ambito della procedura liquidatoria dell' EFIM .

Cap. 6

GLI IMPIEGHI

6.1 Le forme di impiego

Le forme di impiego delle disponibilità liquide della Cassa depositi e prestiti

sono:

- 1) I Mutui;
- 2) I Conti correnti fruttiferi con il Ministero del Tesoro;
- 3) I Titoli;
- 4) Le Partecipazioni.

6.2 I mutui

La concessione di finanziamenti costituisce l'attività più importante nell'ambito dei fini istituzionali della Cassa depositi e prestiti .

Complessivamente, nel 1999, si è registrato, rispetto all'anno precedente, un aumento del 16,6% nelle concessioni di mutui, che hanno raggiunto la cifra di 12.617 miliardi di lire.

Nell'ambito delle nuove concessioni, i finanziamenti riguardano per 7.294 miliardi l'attività ordinaria¹ e per 5.322 miliardi i mutui concessi in base a leggi

¹ L'attività che la Cassa DD.PP. svolge utilizzando i fondi di cui dispone ai sensi dell'art. 2 del D.Lvo n. 284/99 (il fondo di dotazione; il risparmio postale e altri prodotti finanziari; i depositi; i fondi provenienti da prestiti; i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali, nel limite di 1/3 del saldo del conto corrente che la Cassa DD.PP. intrattiene con il Tesoro dello Stato ai sensi dell'art. 3 della legge 15 aprile 1965 n. 344) si definisce attività propria. Inoltre, si comprende nell'ambito dell'attività propria anche l'attività svolta dalla Cassa DD.PP. utilizzando i fondi dei conti correnti postali per la parte eccedente il terzo previsto dalla legge n. 344/65.

speciali,² che mostrano una notevole lievitazione (+ 49,5%) rispetto al precedente esercizio. Va, peraltro, notato che queste leggi pongono l'onere degli interessi a carico del Tesoro e rappresentano nel 1999 oltre il 40% degli investimenti finanziati.

CONCESSIONI

(Valori in milioni di lire)

	1999	1998	variazioni	
			assolute	%
Attività ordinaria	7.294.476,0	7.256.893,0	37.583,0	0,5
Leggi speciali	5.322.571,0	3.561.084,5	1.761.486,5	49,5
TOTALE	12.617.047,0	10.817.977,5	1.799.069,5	16,6

Nell'ambito dei mutui concessi in base a leggi speciali sono ricompresi 113 miliardi relativi al Fondo rotativo per la progettualità (Legge n. 549/1996).

Nel totale delle concessioni sono ricompresi i valori dei mutui agli Enti locali il cui comparto ha subito una flessione dell'1,7%, passando da 8.840 miliardi del 1998 a 8.687 miliardi del 1999.

La contrazione ha riguardato essenzialmente i mutui per la copertura delle passività (D.L.vo 77/95), ma si registra una diminuzione anche in alcuni settori di opere

L'attività per conto terzi, invece, comprende attività esercitate con fondi diversi da quelli indicati dall'art. 2 del D.Lvo n. 284/99. La Cassa DD.PP., ai sensi dell'art. 1 lett. e) del D.Lvo suddetto può gestire fondi e svolgere attività per conto delle amministrazioni pubbliche e, nei casi e per le finalità previsti dalla legge, di altri soggetti.

La Cassa DD.PP., nell'ambito di questa attività, pone in essere diverse forme di intervento (concessioni di mutui, erogazioni di contributi in conto capitale e in conto interessi, rimborso di rate di ammortamento relative a finanziamenti contratti da vari enti col sistema bancario), eventualmente anche a mezzo di apposite sezioni autonome dell'Istituto. Attualmente esiste solo la Sezione Autonoma per l'Edilizia Residenziale.

² I mutui concessi dalla Cassa DD.PP. si distinguono in mutui ordinari, che costituiscono l'ordinaria attività di investimento dell'Istituto regolata dal D.M. Tesoro 7.1.98 a favore degli enti ammessi al credito della Cassa stessa (i mutui ordinari sono per la maggior parte finanziamenti per i quali l'ente mutuatario sopporta il relativo onere di ammortamento; in questa categoria non rientrano, dunque, i mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato), e mutui concessi in base a leggi speciali, che specificano le finalità, la tipologia del mutuo, le modalità di ammortamento e gli enti beneficiari (si tratta per lo più di

pubbliche, quali l'edilizia pubblica sociale (- 13,5%); gli impianti sportivi (-7,8%); le opere idriche (-7,3%);

le opere di ripristino per calamità naturali (-4,4%) e le opere pubbliche varie (-2,5%).

Può quindi affermarsi, che sebbene gli Enti locali rappresentino i destinatari istituzionali della Cassa, l'aumento del flusso delle concessioni ha riguardato per lo più gli "altri soggetti"³ che hanno accesso al credito della Cassa medesima.

Sul fronte delle erogazioni, i dati evidenziano, nell'ultimo anno, un aumento complessivo dei flussi del 4% rispetto al precedente esercizio: tale aggregato raggiunge infatti i 10.212 miliardi rispetto ai 9.820 miliardi del 1998.

Per contro si registra la flessione dell'8,6% nelle erogazioni a favore degli enti locali, particolarmente incidente nel settore dei mutui concessi in base a leggi speciali, ed attribuibile, oltre che alla riduzione dei finanziamenti per la copertura di passività, anche al ristagno nella realizzazione di opere pubbliche in settori in cui l'onere di ammortamento è per lo più a totale o parziale carico dello Stato

Si riportano di seguito i settori in cui la flessione si presenta più significativa:

mutui accordati in base a leggi di settore, le quali prevedono che l'ammortamento sia a totale o parziale carico dello Stato).

³ Le categorie dei soggetti mutuatari sono state ampliate dall'art. 49, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recepito nelle nuove regole relative alla concessione, garanzia ed erogazione dei mutui approvate con D.M. Tesoro 7 gennaio 1998. Ulteriore aggiornamento dell'elenco dei destinatari dei finanziamenti della Cassa è stato attuato dal recente Decreto legislativo n. 284 del 1999.

Attualmente i soggetti che possono accedere al credito ordinario della Cassa DD.PP. sono:

- a) Enti pubblici e Amministrazioni statali;
- b) Regioni;
- c) Province;
- d) Comuni;
- e) Comunità montane;
- f) Consorzi tra enti locali e/o altri enti pubblici (compresi i consorzi di bonifica, irrigazione o miglioramento fondiario);
- g) Aziende speciali;
- h) Gestori di pubblici servizi.

Leggi speciali possono, di volta in volta, autorizzare la Cassa DD.PP. a concedere mutui ad altri soggetti per particolari finalità.

Enti locali – Erogazioni relative a mutui concessi in base a leggi speciali
Variazioni percentuali 1998/1999

(Valore in milioni di lire)

Mutui Leggi speciali:	EROGAZIONI		
	1998	1999	%
L. 131/83 art. 9 Intervento sovracomunale	1.945	624	-67,9
L. 650/79 Antiquamento	4.745	3.543	-25,3
L. 119/81 art.19 e L. 448/98 art.50 lett. f Edilizia giudiziaria	193.489	182.535	-5,7
L. 784/80 Metanizzazione	11.987	6.082	-49,3
L. 68/93 art.1 c.3 Metaniz. com. montani c/nord	34.757	17.026	-51,0
L. 488/86 art.11: Edilizia scolastica	123.449	113.638	-7,9
L. 430/91 art.1 Interventi Edilizia scolastica	99.754	70.763	-29,1
Ord. Prot. Civile n. 1585/98 Danni maltempo	591	81	-86,3
L. 265/95 art.1 e art.3 Danni maltempo 1993	147.545	99.251	-32,7
L. 35/95 art.6 Danni maltempo 1994	159.063	127.519	-19,8
L. 677/96 Danni maltempo Versilia	6.629	2.377	-64,1
L. 910/86 Cogenerazione energia e calore	1.557	227	-85,4
L. 289/89 Impianti sportivi 89	21.060	14.013	-33,5
L. 205/89 art.5 c. 3 e 5: Infrastrutture Mondiali 90	50.764	8.505	-83,2
L. 149/87 Strutture antincendio scuole	1.744	860	-50,7
L. 120/87 Impianti depurazione crisi idrica	7.524	3.941	-47,6
L. 195/91 Interventi in area a rischio ambientale	4.606	1.245	-73,0
L.730/83 art 13 c.4 Urbanizzazione	1.820	1.582	-13,1
L. 67/88 art 17.c.16 Protezione ambiente	506	12	-97,6
L. 67/88 art.29 e 2 Barriere architettoniche	1.758	695	-60,5
L. 441/87 Smaltimento rifiuti	50.257	20.319	-59,6
Circ. M. Funz. Pubbl. n.46606 Progetti informatici	2.690	1.611	-40,1
L. 458/88 Mutui maggiori oneri espropri	48.116	3.403	-92,9
D.L.vo 77/95 art.88 c. Risanamento economico finanz.	382.941	166.825	-56,4
D.L.vo 77/95 art.89 c. 5 Mutui per debiti non coperti dal mutuo per risanamento	14.121	8.094	-42,7
D.L.vo 77/95 art.90 bis c. 2 Liquidazione debiti	666.566	12.250	-98,2
D.L. 255/95 art.4 c. 2 Anticipazioni concesse dagli Enti locali	17.350	2.452	-85,9
L. 122/89 art.3 e art.6 :Parcheggi	55.824	46.732	-16,3
Altre leggi speciali	148	87	-41,2

Ulteriori 39 miliardi sono stati erogati a valere sul Fondo rotativo per la progettualità, strumento ideato per stimolare la spesa per investimenti.

Secondo la distinzione per soggetti e per interventi si evidenzia che, nel 1999, comuni e comunità montane hanno ottenuto il 60% dell'insieme dei finanziamenti, mentre il 10,2% è stato assorbito dalle province.

I mutui alle regioni e province autonome hanno riguardato sia alcune categorie di opere già interessate dai finanziamenti nell'anno precedente, come il settore dell'edilizia sanitaria (59 miliardi, rispetto ai 371 miliardi del 1998) e le opere di ripristino a seguito di calamità naturali (649 miliardi rispetto ai 344 miliardi del 1998), sia altre categorie, quali le opere igieniche (87 miliardi); i mutui per scopi vari, che rappresentano il 27,4% (453 miliardi) del totale dei mutui concessi alle regioni, riguardano per lo più finanziamenti per l'acquisto di automezzi pubblici ai sensi della legge n. 194/98.

La Cassa ha concesso alle regioni nel 1999, per la copertura di passività, un unico mutuo (di cui ha beneficiato la Regione Puglia) di 403 miliardi, ai sensi della legge n. 68/93.

I consorzi, le aziende speciali e le S.p.A. hanno ottenuto nel 1999, lo stesso volume di concessioni assicurato nell'anno precedente. Da segnalare, tra gli altri enti beneficiari, le Università degli studi, che nel 1999 hanno contratto con la Cassa oltre 700 miliardi di mutui.

La distribuzione congiunta dei mutui concessi per tipi di interventi e per grandi ripartizioni geografiche ha posto in luce, nel 1999, un maggior assorbimento da parte del Mezzogiorno (39,7%, cui segue il Nord con il 38,3%) ed una destinazione dei

mutui nelle tre aree soprattutto per opere di viabilità e trasporti e di edilizia scolastica ed universitaria.

Al Mezzogiorno, inoltre, seppure con notevole diminuzione rispetto al precedente esercizio, è stato destinato il maggior volume di mutui concessi per la copertura di passività (755 miliardi di lire, di cui 352 miliardi per i soli enti locali).

Complessivamente, sebbene si sia ridotto il flusso (-1,7%), la percentuale dei finanziamenti concessi agli Enti locali, cui è affluito circa il 70% del totale, costituisce un segnale importante per un giudizio sulla attività gestionale della Cassa, anche se continua a manifestarsi la tendenza ad una proporzionale contrazione dell'intermediazione pubblica in favore di quella privata, evidenziata anche di recente dai dati rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato⁴.

6.2.1 La politica dei tassi attuata dall'Istituto

Sull'andamento della domanda di mutui si è riflessa senza dubbio la flessibilità dei tassi attuata dall'Istituto.

La sempre maggiore concorrenzialità dei mercati finanziari e la diversificata gamma dei prodotti finanziari offerti dalle banche hanno fatto venir meno quelle condizioni che avevano in passato giustificato la struttura dei tassi fissi praticati dall'Istituto, che hanno condizionato sia l'offerta di risparmio che la domanda di finanziamenti.

L'Istituto, avendo perso fin dal 1990 le condizioni di monopolista dell'offerta di mutui agli Enti locali, è costretto oggi a tener conto delle condizioni prevalenti sul

⁴ Dal Bollettino della Ragioneria Generale dello Stato (febbraio 1999), si rileva che al 1° gennaio 1999 la quota del mercato del credito spettante alla Cassa DD.PP. rispetto alle banche è stata nel 1996 del 80,5%; nel 1997 del 78,8% e nel 1998 del 75,2%.

mercato ed a praticare una maggiore flessibilità nella fissazione dei tassi di interesse dei nuovi finanziamenti.

Questo indirizzo deve essere realizzato in special modo nelle fasi di forte volatilità dei tassi, sia al rialzo che al ribasso.

Nella politica dei tassi, la Cassa ha seguito, pertanto, l'evoluzione dei mercati finanziari e dopo una prima fase di discesa dei tassi ha deliberato nuovi aumenti.

Nel corso del 1999, pertanto, i tassi applicati dall'Istituto hanno subito tre variazioni, la prima in flessione, nel mese di febbraio, la seconda e la terza in rialzo, rispettivamente nel mese di settembre e dicembre 1999.

Con D.M. Tesoro del 16 febbraio 2000 la Cassa ha rivisto verso l'alto le condizioni da essa praticate sui mutui, innalzando al 5,45%, 5,65% e 5,75% i tassi rispettivamente dei mutui decennali, quindicennali e ventennali.

6.2.2 La riduzione dei tassi di interesse operata sullo stock dei mutui in ammortamento

La Corte ha più volte sollecitato la Cassa ad una azione tesa a ridurre l'onere del debito pregresso gravante sugli enti locali.

Anche il Parlamento e il Governo si sono attivati in tal senso.

A fine luglio 1998, infatti, la Camera dei deputati aveva approvato una Risoluzione⁵ accettata dal Governo, nella quale, unitamente ad altre misure, si chiedeva una riduzione degli oneri sullo stock di debito degli enti locali.

⁵ Con la risoluzione n.8/00045 del 17 marzo 1999 il Parlamento ha impegnato il Governo a provvedere alla piena attuazione della precedente Risoluzione 6/00060 del 29 luglio 1998 in materia di mutui.

Il Ministro del Tesoro aveva conseguentemente invitato il Consiglio di Amministrazione della Cassa a dare seguito a tale richiesta, nei limiti delle compatibilità di bilancio.

In effetti l'andamento dei mercati finanziari, le insistenti richieste ed aspettative degli enti locali per una diminuzione dei tassi sui mutui e gli effetti non soddisfacenti della rinegoziazione del 1996 sui bilanci degli enti stessi hanno indotto l'Istituto a mettere a punto una serie di proposte che, pur finalizzate ad accogliere le istanze da più parti formulate, tenessero conto anche della salvaguardia dell'equilibrio economico del proprio bilancio.

Di notevole sollecitazione sono state sia le disposizioni contenute nel collegato alla legge finanziaria per il 2000 (legge n. 488/99) ed in particolare nell'articolo 31, che hanno imposto la riduzione degli oneri sui mutui in essere, sia il parere espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 20 gennaio 2000.

Ne è conseguito che nell'arco di poco più di un anno la Cassa ha attuato riduzioni del tasso di interesse praticato sui mutui pregressi concessi agli Enti locali dal 10,50% al 7,50%, con una sostanziale riduzione di tre punti ed una conseguente incidenza negativa sul proprio bilancio.⁶

⁶ Nel dettaglio, gli interventi dell'Istituto sono stati:

- a) la riduzione al 10% e all'8,50%, a decorrere dal 1° gennaio 1999, del tasso di interesse sui mutui con oneri a carico degli enti locali che erano all'epoca in ammortamento rispettivamente al tasso del 10,50% e del 9% (D.M. del 2 dicembre 1998);
- b) l'estensione di tale riduzione alle aziende speciali, ai consorzi e alle S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale (D.M. del 2 dicembre 1998);
- c) la riduzione, attuata con il D.M. del 26 ottobre 1999, all'8,50%, a decorrere dal 1° gennaio 2000, del tasso di interesse sui mutui con oneri a carico di tutti gli enti mutuatari dell'Istituto (con esclusione dei mutui a carico dello Stato, dei contributi e dei finanziamenti concessi dalla sopprimenda Sezione autonoma per l'edilizia residenziale);
- d) l'ulteriore riduzione che, sempre a decorrere dall'anno 2000, ha portato i tassi sui predetti mutui al livello dell'8% (D.M. del 17 novembre 1999);
- e) l'attuazione di quanto disposto dall'art. 31 della legge 488/99, operata con delibera del Consiglio di Amministrazione della Cassa del 27 gennaio 2000 che, a decorrere dal 1° gennaio 2000, ha portato al 7,50% il tasso di interesse vigente sullo stock dei mutui in essere con oneri di ammortamento a carico di comuni, province, province autonome, comunità montane, consorzi di comuni, consorzi ex legge 142/90 art.25 e consorzi misti.

6.2.3 La diversificazione dei prodotti finanziari

L'andamento delle concessioni di mutuo di pertinenza degli enti locali induce ad alcune considerazioni sul processo di cambiamento che investe il mondo delle autonomie, non solo per ciò che concerne gli aspetti organizzativi ed istituzionali, ma soprattutto per quelli finanziari e contabili. Non può peraltro ignorarsi che gli enti locali agiscono in un mercato sempre più competitivo ed in evoluzione anche per effetto dell'area monetaria europea.

D'altra parte la possibilità di emettere BOC, BOP e BOR ⁷ permette a enti locali e regioni di rivolgersi direttamente al mercato per coprire il loro fabbisogno finanziario; in molti casi i titoli locali del debito hanno sostituito i tradizionali mutui della Cassa depositi e prestiti, con affievolimento progressivo della funzione dell'Istituto anche se, coprendo il 75% delle richieste di mutuo dell'intero sistema, la Cassa costituisce un segmento significativo del mercato del credito locale.

Al fine di rendere maggiormente competitiva l'attività di finanziamento della Cassa, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ha emanato due decreti⁸ che hanno consentito all'Istituto di diversificare la gamma di prodotti finanziari offerti, passando da un monoprodotto (mutui a tasso fisso) ad una pluralità di tipologie di finanziamento tali da consentire ai mutuatari diverse alternative nelle loro scelte finanziarie.

Le nuove tipologie di mutuo⁹ di cui gli enti possono disporre sono le seguenti:

- 1) mutui a tasso fisso;

⁷ Cfr legge n. 724 del 1994

⁸ Cfr D.M. Tesoro 16.2.1999 sulle procedure e D.M. Tesoro 16.2.1999 sui tassi.

⁹ Circolare Cassa depositi e prestiti 1232/1999.

- 2) mutui a tasso variabile;
- 3) mutui a tasso fisso con diritto di estinzione anticipata alla pari.

Più in particolare mette conto evidenziare le caratteristiche delle diverse tipologie sottoindicate:

- Finanziamenti a tasso fisso diversificati per durata .

Gli enti mutuatari possono scegliere il tasso fisso, diversificato in relazione alla durata di ammortamento, che più risulterà adeguato alle loro esigenze sia in termini finanziari che di costo e che permetterà loro di calibrare gli obiettivi ed i vincoli di bilancio con forme di indebitamento diversificate.

- Finanziamenti a tasso variabile.¹⁰

Con questi finanziamenti si intende consentire ai mutuatari di poter diversificare i piani di indebitamento riguardo alla modalità di ammortamento del capitale ed ai criteri di determinazione del costo del debito.

L'obiettivo, quindi, è quello di fornire uno strumento flessibile, che tenga conto del generale andamento dei tassi di mercato.

I mutui a tasso variabile sono caratterizzati da un piano di ammortamento a quota capitale costante e da un tasso di interesse variabile, determinato attraverso un indice diversificato in ragione della durata dell'ammortamento: tale indice dipende da un tasso di mercato a breve termine (Euribor a sei mesi), fissato al fine di limitare il rischio di eventuali andamenti di " picco" di detto tasso; l'indice di riferimento per il calcolo della componente di costo della rata è determinato sulla base della media mensile di rilevazione giornaliera effettuata nel mese precedente.

¹⁰ Tale tipo di finanziamento è stato introdotto dall'art. 2 del D.M. 16.2.1999 sulle procedure, che ha sostituito l'art.8 del D.M. 7.1.1998.

- Finanziamenti con diritto di estinzione anticipata.

L'esigenza di fornire agli enti locali una maggiore flessibilità sulle modalità di indebitamento, sì da poter strutturare in modo dinamico il profilo del debito, è stata attuata attraverso l'art. 2 del D.M. Tesoro 16.2 .1999, che ha sostituito l'art.8 del D.M. 7.1.1998 .

Il tipo di mutuo in esame consente ai mutuatari di pianificare la restituzione del debito o di una sua parte, a fronte di una corrispondente programmazione delle entrate.

Il nuovo prodotto dovrebbe permettere al mutuatario, mediante il pagamento di una maggiorazione del tasso di interesse determinato sia con riferimento alla durata del finanziamento che alla percentuale del rimborso, di garantirsi la possibilità di estinguere il mutuo anticipatamente ed a date prefissate, fino ad un massimo dell'80% dell'importo finanziato, senza l'applicazione di alcun indennizzo.

La durata di ammortamento dei mutui in questione può essere di 10,15 e 20 anni, mentre la quantità di mutuo estinguibile è stata fissata nella misura del 40%, 60% e 80% dell'importo del finanziamento.

I tassi comprensivi delle percentuali di maggiorazione sono evidenziati nella tabella sottostante, in cui sono anche riportati i decreti del Tesoro emanati dal 16 febbraio 1999 al 16 febbraio 2000.

**TASSI FISSI CON DIRITTO DI ESTINZIONE
PARZIALE ANTICIPATA ALLA PARI**

DATA D.M.TESORO	QUOTA CON DIRITTO DI ESTINZIONE ANTICIPATA (%)	TASSI COMPRESIVI DELLE MAGGIORAZIONI (%)		
		durata mutuo		
		10 anni	15 anni	20 anni
16 febbraio 1999	40	4,20	4,57	4,84
	60	4,30	4,68	4,96
	80	4,40	4,79	5,08
13 settembre 1999	40	4,45	4,82	5,09
	60	4,55	4,93	5,21
	80	4,65	5,04	5,33
28 dicembre 1999	40	5,03	5,35	5,57
	60	5,13	5,45	5,67
	80	5,22	5,54	5,77
16 febbraio 2000	40	5,64	5,82	5,91
	60	5,73	5,91	5,99
	80	5,82	5,99	6,07

Nonostante la novità del prodotto considerato, resta comunque il fatto che ogni mutuatario e gli Enti locali in particolare dovranno valutare attentamente la gamma di possibilità che ora vengono offerte ed effettuare una complessa analisi concernente la convenienza economico- finanziaria tra il recupero degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio del diritto di estinzione ed il pagamento della maggiorazione.

Va ribadito comunque che il settore degli enti locali si presenta globalmente in flessione rispetto agli "altri soggetti" mutuatari della Cassa (-1,7%) e sembra non aver ancora tratto giovamento delle innovazioni dei prodotti finanziari attivati dall'Istituto, che nel 1999 ha superato la tradizionale politica e - come si è detto - è passato da condizioni univoche di offerta a varie tipologie di finanziamenti, analogamente a quanto avviene per il sistema creditizio.

6.3 I conti correnti fruttiferi con il Ministero del Tesoro

La Cassa depositi e prestiti, in base a disposizioni di legge, versa tutte le somme eccedenti le esigenze di immediata liquidità¹¹ in tre conti correnti aperti presso il Ministero del Tesoro. A decorrere dal 1° gennaio 1998 è stato reso fruttifero anche il conto n. 29811 - Gestione principale - (Decreto Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica del 3 luglio 1998).

I saldi dei tre conti correnti fruttiferi, al 31 dicembre 1999, risultano dal sottostante prospetto.

CONTI CORRENTI FRUTTIFERI

	1999	1998	(valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
N.29810- Fondo di garanzia	169.481.241,5	160.322.201,4	9.159.040,1	5,7
N.29811-Gestione principale	15.332.741,9	14.883.380,2	449.361,6	3,0
N.29812- Gestione dei c/c ed assegni postali	6.206.450,6	6.538.269,4	(331.818,8)	(5,1)
TOTALE	191.020.433,9	181.743.851,1	9.276.582,9	5,1

Il conto corrente denominato Cassa DD.PP.- Rimborsi, n.29850, è invece infruttifero: di esso si dirà più avanti.

Le disponibilità presso il Tesoro presentano al 31 dicembre 1999 un valore complessivo di 205.239 miliardi di lire, con un incremento di 20.607 miliardi, pari all'11,2%, rispetto al precedente esercizio.

¹¹ La cassa, prima voce dello stato - patrimoniale attivo, comprende i valori della liquidità immediatamente disponibili depositata presso la Tesoreria Centrale dello Stato. Questo servizio a partire dall' 1/1/1999, in ottemperanza al decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, è stato affidato alla Banca d'Italia.

La Cassa, che all'inizio dell'esercizio registrava un saldo pari a zero per effetto del passaggio delle funzioni al nuovo gestore, evidenzia alla fine del 1999 un saldo di 550 milioni di lire.

DISPONIBILITA' PRESSO IL TESORO

	1999	1998	(valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
cc/cc fruttiferi	191.020.433,9	181.743.851,1	9.276.582,8	5,1
cc/cc infruttiferi	14.218.218,0	2.887.387,1	11.330.830,9	392,4
TOTALE	205.238.651,9	184.631.238,2	20.607.413,7	11,2

6.3.1 Disponibilità fruttifere

I conti correnti fruttiferi, sui quali gli interessi maturati sono accertati semestralmente, costituiscono oggi una della più consistente forme di impiego istituzionale della Cassa depositi e prestiti (art. 69 del R.D. 2 gennaio 1913, n.453).

Alla fine del 1999 l'ammontare totale delle giacenze era di 191.020 miliardi di lire, con un incremento di 9.277 miliardi (pari al 5,1%) rispetto al 1998, dovuto essenzialmente allo sviluppo del conto corrente n. 29810 (169.481 miliardi di lire a dicembre 1999), che si è accresciuto per effetto sia della capitalizzazione degli interessi, sia degli afflussi previsti dall'art.1 del D.M. Tesoro 17 dicembre 1998, derivanti dalle estinzioni anticipate dei mutui nell'ambito del "patto di stabilità interno" introdotto con legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 28, comma 3.

Il tasso di remunerazione del predetto conto corrente è fissato nella misura del 7,50% annuo, ridefinibile a decorrere dal 1° gennaio 2008.

Il conto corrente n. 29811, che riguarda la movimentazione dei fondi del risparmio postale e delle altre risorse di pertinenza della gestione propria della Cassa depositi e prestiti, presenta una giacenza di 15.333 miliardi di lire.

Per la determinazione del tasso di interesse – calcolato su base semestrale- è preso come parametro di riferimento il tasso di rendimento lordo dei Buoni Ordinari del Tesoro con scadenza a sei mesi, emessi nel semestre precedente.

Il tasso di remunerazione per il 1° semestre 1999 è stato fissato al 3,94%, mentre quello del 2° semestre è stato del 2,78%.

A fine 1999 il conto corrente n. 29812, nel quale affluiscono le eccedenze del servizio dei conti correnti ed assegni postali gestito dalla Poste Italiane S.p.A., registrava una giacenza pari a 6.206 miliardi di lire. Il tasso di remunerazione è fissato al 4,50% (D.M. Tesoro dal 14 dicembre 1993).

6.3.2 Disponibilità infruttifere

Come è noto, la Cassa depositi e prestiti, per l'estinzione dei propri titoli di pagamento, si avvale della Tesoreria Centrale e delle Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato (art.7 del D.Lgt. 23 marzo 1919,n.1058), gestite dalla Banca d'Italia.

A fronte delle somme anticipate dalle predette Sezioni di Tesoreria Provinciale l'Istituto provvede a mettere a disposizione sul conto corrente infruttifero n. 29850, intrattenuto tra la Cassa ed il Tesoro, l'importo corrisponde ai mandati emessi, che viene utilizzato per estinguere il debito verso le Sezioni, pari all'ammontare dei mandati estinti.

Al 31 dicembre 1999 il saldo del predetto conto era pari a 14.218 miliardi di lire, superiore di 11.331 miliardi all'importo del 1998, per effetto dello sfasamento temporale verificatosi nell'ultimo anno nei rimborsi alla Banca d'Italia derivanti dagli acquisti dei titoli effettuati dalla Cassa nell'ultimo bimestre del 1999.

6.4 Titoli

L'acquisto di Titoli rappresenta una forma di impiego sia delle disponibilità dei fondi propri della Cassa depositi e prestiti sia del Fondo di Riserva.

Nel corso del 1999, la Cassa ha notevolmente incrementato il portafoglio titoli, costituito per lo più da Buoni del Tesoro Poliennali di durata residua piuttosto ravvicinata, che ha raggiunto la consistenza di 13.423 miliardi rispetto ai 3.297 miliardi del precedente esercizio, con un aumento del 307,2%.

A seguito della notevole volatilità che ha caratterizzato le quotazioni dei titoli obbligazionari, in una fase di ulteriore rialzo della struttura dei tassi di interesse, è stata inclusa nel passivo dello stato patrimoniale una nuova voce "Fondi per rischi ed oneri" per 115 miliardi di lire.

PORTAFOGLIO TITOLI

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			Assolute	%
Titoli di Stato	10.285.406,8	0,0	10.285.406,8	
Obbligazioni	3.137.947,3	3.296.851,5	(158.904,2)	(4,8)
TOTALE	13.423.354,1	3.296.851,5	10.126.502,6	307,2

Tutti i titoli della Cassa hanno, fino ad oggi, composto a tutti gli effetti un portafoglio immobilizzato destinato a stabile investimento e sono stati indicati in bilancio al costo di acquisto.

I titoli acquistati nell'esercizio con fondi della gestione propria sono stati ascritti nella categoria dei titoli non immobilizzati e contabilizzati al minor valore tra il costo di acquisto e la quotazione di mercato riferita all'ultimo mese dell'anno.

Con riferimento alla distribuzione per categorie di titoli, i titoli di stato rappresentano circa il 77% del totale; la parte residua è costituita da obbligazioni emesse da Istituti di credito.

PORTAFOGLIO TITOLI DELLA GESTIONE PROPRIA

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
Titoli di Stato	8.795.236,8	0,0	8.795.236,8	
Obbligazioni	1.366.508,9	1.442.271,9	(75.763, 0)	(5,3)
TOTALE	10.161.745,7	1.442.271,9	8.719.473,8	604,6

Il portafoglio titoli riferito alla gestione propria è stato incrementato di 8.719 miliardi (604,6%) rispetto all'anno precedente.

PORTAFOGLIO TITOLI DEL FONDO DI RISERVA

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			Variazioni	
			Assolute	%
Titoli di Stato	1.490.170,0	0,0	1.490.170,0	
Obbligazioni	1.771.438,4	1.854.579,6	(83.141,2)	(4,5)
TOTALE	3.261.608,4	1.854.579,6	1.407.028,8	75,9

I titoli derivanti dall'investimento del fondo di riserva mostrano, nel corso dell'ultimo anno, un aumento del 75,9%, raggiungendo la cifra di 3.262 miliardi di lire, e vengono contabilizzati nel portafoglio immobilizzato, rappresentando una forma di investimento a lungo termine.

Gli acquisti di titoli di Stato o di obbligazioni emesse da Istituti di credito sono stati deliberati, su proposta del Direttore Generale, dal Consiglio di amministrazione

della Cassa depositi e prestiti¹² per riassorbire parzialmente l'eccesso di liquidità esistente.

Al fine di evitare eventuali oscillazioni e scostamenti tra il valore iscritto in bilancio ed il valore di realizzazione, il Consiglio ha altresì deliberato l'accensione di una apposito "Fondo di svalutazione titoli". Tale fondo risulta già iscritto nel bilancio relativo all'esercizio 1999.

6.5 Partecipazioni

Le partecipazioni rappresentano una forma di impiego della Cassa depositi e prestiti a carattere di immobilizzazione finanziaria, in quanto destinate a stabile investimento.

Il valore delle partecipazioni al 31 dicembre 1999 era di 13.275 miliardi di lire. La partecipazione al capitale dell'I.N.G.I.C., attualmente in fase di liquidazione, è stata trasferita nella voce dei crediti diversi, in attesa che, completata la gestione liquidatoria, venga restituito il capitale di partecipazione.

¹² Cfr. verbali delle adunanze del 23 febbraio 1999; del 29 aprile 1999 e del 19 ottobre 1999.

PARTECIPAZIONI

(Valori in milioni di lire)

	Valore della Partecipazione	Capitale sociale	% su capitale sociale	Patrimonio netto	Utile/Perdita
<i>Agenzia Romana per la preparazione</i>					
del Giubileo S.p.A	3.300,0	14.000,0	23,57%	11.244,2	123,4
Europrogetti e Finanza S.p.A	5.975,0	18.788,0	31,80%	20.744,0	1.442,7
Istituto per il Credito Sportivo	4.000,0	18.500,0	21,62%	1.810.236,3	75.611,1
TOTALE	13.275,0				

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, l'utile, pari a 123 milioni di lire registrato dall'"Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo" (costituita in data 20 giugno 1995 in virtù della legge 20 dicembre 1995, n. 539, che ha consentito alla Cassa di partecipare per una quota non superiore al 25% del capitale sociale), è stato finalizzato alla parziale copertura delle perdite subite negli esercizi precedenti che, nel solo 1998, erano ammontate a 43 milioni.

La società Europrogetti e Finanza S.p.A., costituita nel 1995, nell'ambito delle iniziative volte alla ripresa delle attività imprenditoriali ed allo sviluppo di progetti pubblici ammissibili ai cofinanziamenti europei, ha ottenuto nel 1999 un utile pari a 1.443 milioni di lire, destinato per 72 milioni di lire alla costituzione di riserve legali ai sensi dell'art. 2430 c.c. e per 1.371 milioni di lire all'incremento delle riserve straordinarie.

L'Istituto per il Credito Sportivo ha chiuso il bilancio 1999 con un risultato netto positivo di 76 miliardi di lire, che ha consentito la distribuzione ai partecipanti di una quota di utile nella misura fissa del 9% del capitale versato (9 lire per ogni 100 lire di

partecipazioni – art. 31 dello Statuto). Una consistente quota dell'utile, pari a 73 miliardi di lire, è stata destinata all'incremento delle riserve ordinarie.

Cap.7

LO STATO PATRIMONIALE

7.1 Stato patrimoniale- Attivo-

Il totale dell'attivo della gestione della Cassa ha raggiunto nel 1999 i 404.029 miliardi di lire, con un aumento del 10,5% rispetto al precedente esercizio.

I dati esposti nell'attivo dello stato patrimoniale della Cassa vengono riportati nel sottostante prospetto, cui seguono alcune notazioni riferite agli aggregati più significativi.

Attivo dello Stato patrimoniale della Cassa depositi e prestiti

(Valori in lire)

	31 dicembre 1999	31 dicembre 1998
1 CASSA	549.883.948	0
2 DISPONIBILITA' PRESSO IL TESORO	205.238.651.917.558	184.631.238.133.001
a) cc/cc fruttiferi	191.020.433.944.973	181.743.851.053.256
b) cc/cc infruttiferi	14.218.217.972.585	2.887.387.079.745
3 CREDITI VERSO IL TESORO	15.895.740.247.907	9.709.183.590.599
4 CREDITI VERSO CLIENTELA	167.031.818.006.934	164.501.429.195.691
a) mutui	166.533.772.197.643	164.284.254.545.835
b) altri finanziamenti	498.045.809.291	217.174.649.856
5 CREDITI DA ATTIVITA' A RENDICONTAZ. AUTONOMA	748.277.292.191	920.623.391.970
6 CREDITI DA ATTIVITA' A RENDICONTAZ. SEPARATA	350.611.834.971	1.170.382.082.272
7 TITOLI	13.423.354.044. 821	3.296.851.529.787
8 PARTECIPAZIONI	13.275.000.000	13.177.318.618
9 IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	19.244.195.917	61.797.594.964
10 IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	2.065.462.592	0
11 CREDITI DIVERSI	958.409.323.948	1.350.435.813.256
12 RATEI ATTIVI	347.432.160.591	119.592.442.075
TOTALE DELL'ATTIVO	404.029.429.371.378	365.774.711.092.233

Le "disponibilità liquide", che ammontano a 205.239,2 miliardi di lire, rappresentano più del 50% dell'intero aggregato, con un incremento rispetto al precedente esercizio dell'11,2%: la voce in questione, al 31 dicembre 1999, risultava costituita dalle disponibilità del servizio di cassa (0,5 mld. di lire), svolto dal 1° gennaio 1999 dalla Banca d'Italia, e da quelle dei quattro conti correnti di Tesoreria (i primi tre fruttiferi ed il quarto infruttifero).

Di particolare rilievo è la consistenza dei "crediti verso la clientela", che ammontano a 167.032 miliardi di lire, con un incremento dell'1,5% rispetto al precedente esercizio. L'aggregato manifesta quindi globalmente una positiva evoluzione, anche se si sono perfezionate "estinzioni anticipate" di mutui per 1.717 miliardi, riguardanti l'opportunità offerta agli Enti locali dal "Patto di stabilità interno". L'analisi dei flussi netti fra 1999 ed il 1998 conferma, comunque, la diminuzione di quelli di pertinenza degli enti locali (2.555 miliardi di lire del 1999 contro i 4.440 miliardi di lire del 1998) ed evidenzia invece l'incremento dei finanziamenti diretti alle Regioni, agli "enti pubblici" ed in specie agli "altri soggetti".

I "crediti verso il Tesoro", pari a 15.895 miliardi, registrano una variazione percentuale in aumento del 63,7%.

Va precisato che in questa voce rientrano i crediti vantati, alla fine dell'esercizio, verso il Tesoro in ordine a due operazioni contabili ben distinte:

- la prima riguarda le rate di ammortamento versate dagli Enti debitori e non ancora accreditate nei conti correnti intestati alla Cassa depositi e prestiti;
- la seconda consiste nell'accertamento per competenza degli interessi attivi semestrali sulle disponibilità liquide fruttifere.

CREDITI VERSO TESORO

(Valori in milioni di lire)

	1999	1998	variazioni	
			assolute	%
Rate riscosse e non versate	9.123.769,9	3.116.223,1	6.007.546,7	192,8
Interessi su disponibilità presso Tesoro	6.771.970,4	6.592.960,5	179.009,9	2,7
TOTALE	15.895.740,3	9.709.183,6	6.186.556,6	63,7

Le "immobilizzazioni materiali", che comprendono tutti i beni mobili ed immobili di proprietà della Cassa depositi e prestiti, al netto dei rispettivi ammortamenti, presentano al 31 dicembre 1999 un saldo pari a 19 miliardi di lire, con una diminuzione di circa 42 miliardi rispetto all'esercizio precedente.

Il decremento è dovuto, secondo quanto si legge nella relazione ai dati di bilancio, "alle verifiche effettuate nel corso dell'esercizio negli inventari delle immobilizzazioni materiali, che ha evidenziato negli aggregati la presenza di costi che non potevano essere considerati oggetto di inventariazione, essendo più specificamente riferiti a spese correnti di manutenzione e di ristrutturazione dei beni".

L'assunto che precede non può non generare perplessità perchè o si è incorsi in macroscopici errori nella quantificazione delle "immobilizzazioni materiali" nei precedenti esercizi o si procede ora a rettifiche di cui non vengono forniti sufficienti ed adeguate motivazioni. Il generico riferimento a spese di manutenzione e ristrutturazione dei beni non appare adeguato ed induce la Corte a riservarsi ulteriori approfondimenti che i tempi legislativamente previsti per la presentazione del referto che la legge richiede alla Corte non consentono di effettuare ora.

L'analisi specifica dei due aggregati è rilevabile dai sottostanti prospetti.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BENI MOBILI

	1999	1998	(Valori in milioni di lire) variazioni assolute
Consistenza iniziale	41.361,7	40.346,5	1.015,2
Assestamenti di inventario	(30.170,1)	0,0	(30.170,1)
Beni acquistati	7.432,0	5.442,8	1.989,2
Ammortamenti	(4.299,4)	(4.427,6)	128,2
Consistenza finale	14.324,2	41.361,7	(27.037,5)

La consistenza dei beni mobili, iscritta al valore di costo, si è contratta di 27.037,5 milioni.

La stessa rettifica si rileva anche per i beni immobili, a seguito della quale il valore di tale aggregato è stato ridimensionato dai 20.435 miliardi del 1998 ai 5 miliardi di lire del 1999.

BENI IMMOBILI

	1999	1998	(Valori in milioni di lire) variazioni assolute
Consistenza iniziale	20.435,9	22.865,9	(2.430,0)
Assestamenti di inventario	(14.827,4)	0,0	(14.827,4)
Beni acquistati	580,0	293,6	286,4
Ammortamenti	(1.268,4)	(2.723,6)	1.455,2
Consistenza finale	4.920,0	20.435,9	(15.515,9)

Per la prima volta viene esposta in bilancio la voce "immobilizzazioni immateriali" con riferimento alle spese per la pubblicità, che risultano iscritte nel bilancio di previsione delle spese di amministrazione.

La consistenza finale, che ammonta a circa 2 miliardi di lire, risulta pari alla spesa impegnata nel 1999, al netto della quota di ammortamento.

La voce "crediti diversi" è una voce residuale che, fra l'altro comprende, i crediti verso le Poste italiane per movimentazione del Risparmio postale (351 miliardi di lire), gli ordini di riscossione inestinti (448 miliardi di lire), le rate scadute e non pagate (60 miliardi di lire), ecc. .

7.2 Stato patrimoniale - Passivo-

I dati esposti nel passivo dello Stato patrimoniale della Cassa risultano dal sottostante prospetto:

Passivo dello stato patrimoniale della Cassa depositi e prestiti

(Valori in lire)

	31 dicembre 1999	31 dicembre 1998
1 RISPARMIO POSTALE	289.481.407.246.828	262.875.943.595.265
a) libretti postali	70.518.877.121.598	59.708.399.013.134
b) Buoni postali fruttiferi	218.962.530.125.230	203.167.544.582.131
2 DEPOSITI	2.168.027.587.443	1.988.737.124.770
3 POSTE ITALIANE - servizio cc/postali	31.215.345.925.000	32.594.158.899.100
4 DEBITI VERSO ISTITUTI DI CREDITO	96.863.165.006	50.390.559.422
5 DEBITI VERSO BANCA D'ITALIA	15.107.890.360.588	5.376.128.350.634
6 DEBITI VERSO CLIENTELA	34.494.689.846.826	33.474.462.384.338
7 DEBITI DA ATTIVITA' A RENDICONTAZ. AUTONOMA	0	131.909.064.922
8 DEBITI DA ATTIVITA' A RENDICONTAZ. SEPARATA	2.903.055.459	3.244.757.845
9 DEBITI RAPPRESENTATI DA TITOLI	0	145.538.000.000
10 DEBITI DIVERSI	1.905.007.326.494	3.415.846.578.668
11 RATEI PASSIVI	0	3.219.391.875
12 FONDI A DESTINAZIONE SPECIFICA	15.650.401.160.151	12.317.748.886.511
a) per imposte su buoni postali fruttiferi	8.672.601.484.250	7.299.474.640.213
b) per progressione rendimenti buoni postali fruttiferi	6.977.799.675.901	5.018.274.246.298
13 FONDI PER RISCHI ED ONERI	115.000.000.000	0
14 FONDO DI DOTAZIONE	6.605.590.559.013	6.542.445.973.173
15 FONDO DI RISERVA	7.042.420.944.679	6.728.648.354.029
16 UTILE DI ESERCIZIO	143.882.193.891	126.289.171.681
TOTALE DEL PASSIVO	404.029.429.371.378	365.774.711.092.233

La raccolta postale in senso stretto, riferita ai "libretti postali" ed ai "buoni postali fruttiferi" ricompresi rispettivamente fra i debiti a breve e a medio - lungo termine, ove si abbia riguardo alla consistenza finale, al 31 dicembre 1999 ammontava a 289.481,4 miliardi di lire contro i 262.875,9 miliardi di lire di fine 1998, con un aumento del 10,1%; detta voce rappresenta il 71,6% dell'intero aggregato .

L'incremento, pari a 26.605,5 miliardi, attiene in particolare:

- per 8.248,7 miliardi di lire alla raccolta netta e, più specificatamente, in senso positivo a quella dei libretti postali (+9.494,6 miliardi) e in senso negativo a quella dei BPF (-1.245,9 miliardi);
- per 18.356,8 miliardi di lire agli interessi maturati nell'esercizio, di cui 17.040,9 riguardanti i BPF.-

La voce "debiti verso clientela" si riferisce ai finanziamenti concessi ai mutuatari e non ancora erogati nonchè agli interessi che maturano su dette somme: una volta concesso il mutuo, infatti, esso solitamente viene erogato in base agli stati di avanzamento dei lavori finanziati; tali debiti al 31 dicembre 1999 ammontavano complessivamente a 34.494,7 miliardi di lire (contro 33.474,4 miliardi del 1998 + 1.020,3 pari al 3%) e riguardavano somme per quote di mutui da erogare ed interessi passivi maturati al tasso annuo del 2% corrisposti ai mutuatari.

Sul punto va richiamato quanto già affermato nelle deliberazioni della Corte dei conti n.7/1998 e n. 7/1999 con riguardo alla tipicità dei finanziamenti della Cassa rispetto al finanziamento privato.

La Cassa infatti agisce per il soddisfacimento di un interesse pubblico, che consiste nell'impiego ottimale delle pubbliche risorse in funzione del soddisfacimento dei bisogni delle collettività locali. In tale veste essa opera quale amministrazione pubblica, utilizzando un canale esclusivo di approvvigionamento di fondi pubblici nonchè applicando una disciplina pubblicistica e le direttive del Ministro del Tesoro in tema di credito pubblico.

Inoltre la Cassa depositi e prestiti agisce in regime concessorio; il rapporto di provvista si basa su di una concessione attivata da una richiesta dell'ente mutuatario, che può essere evasa o meno e, se evasa, deve soggiacere alle condizioni

unilateralmente imposte dalla Cassa, che emette un atto amministrativo (di concessione) a riprova di un impianto che è tutto pubblicistico.

L'ammortamento del mutuo, le cui modalità sono regolate dall'art.8 del D.M. Tesoro 7 gennaio 1998, decorre da una data (inizio dell'anno immediatamente successivo a quello del provvedimento di "concessione", ovvero posticipata di due anni) che non presenta alcuna relazione con la data in cui l'Ente mutuatario ha la disponibilità della intera somma, nè con le quote effettivamente all'epoca somministrate: in pratica sovente gli Enti si trovano a dover restituire alla Cassa depositi e prestiti somme mai prima ricevute, in quanto l'opera non è stata realizzata o si è fermata ai primi stati di avanzamento lavori.

Pertanto, nel caso di concessione da parte della Cassa, le somme mutate normalmente rimangono presso la stessa concedente in attesa della richiesta della prima erogazione da parte del mutuatario e del fluire degli stati di avanzamento dell'opera finanziata, che legittimano le ulteriori erogazioni da parte della Cassa. In questo caso, le somme oggetto della concessione di mutuo, per la parte che effettivamente rimane presso la Cassa, producono un frutto a favore della Cassa stessa, che si aggiunge a quello di ammortamento del mutuo ed è commisurato alla remunerazione media della liquidità della Cassa.

Per ciò che concerne i "depositi", si ribadisce quanto già analiticamente esposto nel capitolo 5, paragrafo 5.3.1, che cioè essi rappresentano una ulteriore risorsa finanziaria della Cassa depositi e prestiti ormai del tutto marginale rispetto al risparmio postale.

Alla fine del 1999, i depositi presentavano una consistenza di 2.168 miliardi di lire, con un incremento di 179,3 miliardi (+ 9%) rispetto al precedente esercizio:

l'incremento si riferisce per miliardi 46,7 (+2,7%) ai depositi in contanti e per miliardi 132,5 (+46,8%) a quelli in conto corrente.

I "fondi a destinazione specifica", che riguardano accantonamenti annuali attinenti ai buoni postali fruttiferi per il calcolo delle ritenute fiscali e per la progressione dei rendimenti, presentano una complessiva consistenza di 15.650,4 miliardi di lire, con un incremento di 3.333 miliardi rispetto all'esercizio precedente.

In particolare il "Fondo imposte sui BPF" è stato creato per accantonare annualmente le ritenute sui buoni postali fruttiferi, che vengono materialmente versate all'erario solo al momento in cui il titolo è rimborsato. In chiusura di esercizio le Poste Italiane S.p.A. provvedono a rendicontare alla Cassa depositi e prestiti l'ammontare delle imposte da accantonare sugli interessi maturati nell'anno e la quota da versare all'Erario in relazione ai rimborsi effettuati.

La consistenza del fondo risultava al 31 dicembre 1999 di lire 8.672,6 miliardi di lire, con un incremento di 1.373,1 miliardi rispetto al precedente esercizio, che è la risultante della differenza fra l'accantonamento per le ritenute fiscali dell'esercizio e relative rettifiche per l'anno precedente, pari nel complesso a 1.768,9 miliardi, ed i prelievi delle imposte pagate nel corso del 1999, pari a 395,8 miliardi di lire.

Per ciò che concerne il "Fondo progressione rendimenti BPF", va precisato che tali buoni - sia quelli "ordinari" (di durata trentennale, con rendimenti crescenti scalettati per quinquenni), sia quelli "a termine" (i cui rendimenti si accrescono alle due scadenze intermedie privilegiate previste) - per loro natura non hanno rendimenti e quindi oneri per l'Istituto costanti nel tempo ma concentrati in determinate scadenze.

Il detto fondo, peraltro, costituito a partire dall'anno 1996, non è attualmente a regime in quanto finora è stato alimentato con quote il cui ammontare ha risentito delle compatibilità del conto economico dell'Istituto.

L'andamento di tale conto nel 1999 ha consentito - come già per il 1998 - di attribuire al Fondo per l'esercizio in esame una quota di 2.334,4 miliardi di lire, portandone così la consistenza a fine 1999 - al netto delle quote annuali di recupero (374,9 miliardi di lire) - a 6.977,8 miliardi di lire contro i 5.018,3 miliardi di lire di fine 1998.

FONDO PROGRESSIONE RENDIMENTI BUONI POSTALI FRUTTIFERI

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
Consistenza iniziale	5.018.274,2	2.367.415,0	2.650.859,2	112,0
Quota dell'esercizio	2.334.422,0	2.894.470,5	(560.048,5)	(19,3)
Quota annuale di recupero	(374.896,6)	(243.611,2)	(131.285,4)	53,9
Consistenza finale	6.977.799,6	5.018.274,3	1.959.525,3	39,0

Il Patrimonio netto dell'Istituto al 31 dicembre 1999 ammontava a 13.791,9 miliardi rispetto ai 13.397,4 miliardi del precedente esercizio (+2,9%) e risultava così costituito:

- 6.605,6 miliardi di lire dal Fondo di dotazione;
- 7.042,4 miliardi di lire dal Fondo di riserva;
- 143,9 miliardi di lire dall'utile dell'esercizio 1999.

Il Fondo di dotazione, costituito ai sensi dell'art. 2 della legge 197/83 mediante il prelevamento di 100 miliardi di lire dal Fondo di riserva della Gestione principale esistente al 31 dicembre 1982, è stato incrementato, fino all'esercizio 1998, con le quote di utile, come previsto dal 1° comma dell'art. 4 della citata legge.

L'incremento del Fondo di dotazione rispetto al precedente esercizio è stato di 63,1 miliardi.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, ha abrogato il succitato articolo 4 della legge 197/83, stabilendo che l'utile di esercizio venga ripartito per tre decimi al Fondo di riserva, per tre decimi al Fondo di dotazione e per quattro decimi al Tesoro dello Stato (art. 4).

Il Fondo di riserva, costituito inizialmente, ai sensi del 1° comma dell'art. 15 della legge 197/83, dalla somma delle riserve della Gestione Propria e delle Sezioni e Gestioni autonome annesse, è stato successivamente incrementato, conformemente a quanto previsto dalla stessa legge 197/83 e dal T.U. n. 453 del 1913.

Nel 1999, il Fondo di riserva è stato aumentato di 313,8 miliardi di lire, dovuti principalmente agli utili provenienti dalla soppressa Gestione della prima casa (130,2 miliardi), nonchè agli interessi maturati sui titoli di proprietà del Fondo stesso, oltrechè all'assegnazione della restante quota dell'utile dell'esercizio 1998 pari a 63 miliardi di lire .

L'utile dell'esercizio 1999 è risultato pari a circa 143,9 miliardi di lire e verrà attribuito per 43 miliardi di lire al Fondo di dotazione, per 43 miliardi al Fondo di riserva e per 58 miliardi al Tesoro dello Stato.

Cap.8**IL CONTO ECONOMICO****8.1 L'analisi dei dati**

Il Conto economico dell'Istituto per l'esercizio 1999 espone un utile di esercizio di 143,9 miliardi.

Nel sottostante prospetto vengono riportati i dati essenziali del Conto economico, che sono stati riclassificati adottando gli stessi criteri utilizzati dalla Banca d'Italia nell'analisi del processo di formazione del risultato economico di esercizio del sistema bancario:

Il Conto economico della Cassa depositi e prestiti

(valori in lire)

	31 dicembre 1999		31 dicembre 1998	
1 INTERESSI ATTIVI E PROVENTI ASSIMILATI		26.721.385.605.428		26.234.938.631.867
1. a) su disponibilità presso il Tesoro	13.330.722.942.555		12.712.041.899.190	
b) su crediti verso clientela	13.100.170.820.040		13.154.948.902.544	
c) su titoli	144.673.523.627		221.233.760.029	
d) su crediti per attività a rendicontazione separata	95.818.319.206		146.714.070.104	
2 INTERESSI PASSIVI ED ONERI ASSIMILATI		(22.303.530.860.778)		(22.062.681.178.271)
a) su risparmio postale	(20.662.302.392.177)		(20.135.818.903.112)	
b) su depositi	(41.012.010.827)		(42.594.053.052)	
c) su conti correnti postali	(1.072.224.925.000)		(1.292.263.899.100)	
d) su debiti verso Istituti di credito	(2.398.390.190)		(16.288.738.545)	
e) su debiti verso clientela	(506.873.456.648)		(521.838.884.788)	
f) su debiti rappresentati da titoli	(18.719.685.936)		(53.876.699.674)	
3 DIVIDENDI		360.000.000		360.000.000
4 ALTRI RICAVI DI GESTIONE		23.216.550.457		39.490.163.417
5 COMMISSIONI ATTIVE		32.767.075		1.351.932.819
6 SPESE AMMINISTRATIVE		(1.715.010.608.326)		(1.169.656.815.770)
a) costi diretti di amministrazione	(76.677.653.461)		(78.024.125.073)	
b) conv. Poste Ital. S.p.A.	(1.638.332.954.865)		(1.091.632.690.697)	
7 AMMORTAMENTI TECNICI		(6.034.654.139)		(7.229.789.636)
8 ACCANTONAMENTI AL FONDO PROGRESSIONE RENDIMENTI SU BUONI POSTALI FRUTTIFERI		(2.334.421.996.293)		(2.894.470.459.746)
9 RECUPERI DAL FONDO PROGRESSIONE RENDIMENTI SU BUONI POSTALI FRUTTIFERI		374.896.566.690		243.611.233.180
10 ACCANTONAMENTI PER RISCHI ED ONERI		(115.000.000.000)		0
11 RETTIFICHE DI VALORI ECONOMICI		(346.021.253.735)		(173.567.484.105)
12 PROVENTI NETTI DA ATTRIBUIRE AL FONDO DI RISERVA		(120.192.787.571)		(102.913.124.999)
13 UTILE/PERDITA DELLE ATTIVITA' ORDINARIE		179.679.328.808		109.233.108.756
14 PROVENTI STRAORDINARI		9.603.795.781		23.174.669.650
15 ONERI STRAORDINARI		(45.400.930.698)		(6.118.606.725)
UTILE D'ESERCIZIO		143.882.193.891		126.289.171.681

Il Conto economico evidenzia una netta prevalenza della gestione caratteristica della Cassa, per la quale i valori economici derivano dalle operazioni istituzionali di intermediazione.

Gli interessi attivi e passivi, che devono essere iscritti in bilancio secondo il principio della competenza, costituiscono le voci principali della gestione economica.

Gli interessi attivi e proventi assimilati, che rappresentano la remunerazione delle attività ordinarie dell'Istituto, al 31 dicembre 1999 risultano pari a 26.721 miliardi, con un incremento dell'1,9% rispetto al precedente esercizio. Nell'ambito dell'aggregato tuttavia gli "interessi attivi su disponibilità presso il Tesoro" presentano un aumento di 619 miliardi raggiungendo l'ammontare di 13.331 miliardi; viceversa risulta ridotto dello 0,4% l'ammontare degli interessi attivi sui crediti verso la clientela (13.100 miliardi), come conseguenza degli aggiustamenti al ribasso dei tassi fissati sullo stock dei finanziamenti.

Tra i valori negativi di reddito l'onere degli interessi passivi ed oneri assimilati è risultato pari a 22.304 miliardi di lire, con un aumento di circa 240 miliardi di lire. L'aumento degli oneri sul risparmio postale è in parte compensato, rispetto ai dati finali 1998, dalle diminuzioni degli interessi sui depositi, sui debiti verso la clientela, sui debiti verso Istituti di credito e su debiti rappresentati da titoli.

E' nella dinamica reciproca dei due aggregati (interessi attivi e proventi assimilati ed interessi passivi ed oneri assimilati) che si ritrovano le ragioni dell'andamento positivo della gestione 1999, che - come si è già accennato- ha fatto registrare un utile di esercizio pari a 143,9 miliardi.

Al fine di monitorare il processo di formazione dell'utile di esercizio sono stati elaborati alcuni "indicatori di redditività" che raffrontano i valori dei singoli aggregati al totale dell'attivo patrimoniale.

INDICATORI DI REDDITIVITA'	1999	1998	1999	1998
	milioni di lire		% sul totale attivo	
Margine di interesse	4.418.214,7	4.172.617,5	1,09	1,14
Margine di intermediazione	4.441.464,1	4.213.459,5	1,10	1,15
Risultato di gestione	2.726.453,5	3.043.802,7	0,67	0,83
Utile di esercizio	143.882,2	126.289,2	0,03	0,03

L'analisi dei risultati di redditività riferentesi agli esercizi 1998 e 1999 evidenzia lievi peggioramenti per l'esercizio in esame: il margine di interesse flette da 1,14 a 1,09; il margine di intermediazione da 1,15 a 1,10; il risultato di gestione da 0,83 a 0,67. L'utile di esercizio si mantiene costante seppure limitato, pari allo 0.03.

I detti risultati portano a trarre le seguenti considerazioni.

Il margine di intermediazione – quale differenza positiva tra interessi attivi e proventi assimilati e interessi passivi ed oneri assimilati – è pari a 4.441,5 miliardi di lire contro i 4.213,4 del 1998, con un incremento di 228,1 miliardi (+5,4%).

Volendo evidenziare sinteticamente le cause della limitata evoluzione positiva del detto margine, esse sono da ricollegare alla modesta dinamica accrescitiva degli interessi attivi (+1,9%) dovuta:

- ai crediti verso la clientela (13.100,2 miliardi contro i 13.154,9 del 1998), per i già segnalati aggiustamenti al ribasso dei tassi applicati sullo stock dei finanziamenti;
- ai crediti da attività a rendicontazione autonoma e separata (95,8 miliardi contro i 146,7 del 1998), per il trasferimento della gestione mutui prima casa nella attività propria della Cassa;
- alle disponibilità detenute presso il Tesoro (13.330,7 miliardi contro i 12.712 del 1998), che hanno subito un limitato aumento per effetto sia dei forti investimenti in titoli di Stato di quote della liquidità eccedentaria, sia della diminuita remunerazione del conto corrente (n. 29811) denominato "Gestione dei conti correnti e assegni postali", il cui tasso di remunerazione, pari nel primo semestre al 3,94%, si è ridotto nel secondo al 2,78% in conseguenza dell'andamento dei BOT semestrali nei semestri precedenti.

Il risultato di gestione, che si ottiene detraendo dal margine di intermediazione i costi operativi (1.715 miliardi di lire contro i 1.169,7 del 1998), ha raggiunto i 2.726,5 miliardi di lire contro i 3.043,8 miliardi del 1998: il decremento di lire 317,3 miliardi del 1999 nei confronti del precedente esercizio deriva dai maggiori costi operativi (+545,3 miliardi).

Questi ultimi, in particolare, mentre si sono lievemente contratti con riferimento alle spese di gestione per l'attività ordinaria (76,7 miliardi di lire contro i 78 miliardi del 1998), sono notevolmente aumentati per la parte relativa agli oneri versati alle Poste Italiane S.p.A. per l'attività di raccolta (1.638,3 miliardi rispetto ai 1.091,6 miliardi del 1998).

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
Costi di amministrazione	76.677,7	78.024,1	(1.346,4)	(1,7)
Convenzione Poste Italiane S.p.A.	1.638.333,0	1.091.632,7	546.700,3	50,1
TOTALE	1.715.010,7	1.169.656,8	545.353,9	46,6

Per ciò che concerne le spese di amministrazione, quest'anno per la prima volta è stato presentato al Consiglio di amministrazione, per la distinta ed autonoma approvazione, il "rendiconto finanziario per capitoli delle spese di amministrazione", rettificando la procedura adottata negli anni precedenti, che consisteva nell'assemblare nel rendiconto economico generale della gestione propria della Cassa depositi e prestiti le risultanze consuntive di dette spese attraverso la riagggregazione di capitoli.

Non v'è dubbio che l'innovazione non solo ottempera al disposto dell'art. 13 del Regolamento per la contabilità delle spese di amministrazione dell'Istituto, secondo il quale "il conto consuntivo delle spese di amministrazione viene inserito nel rendiconto

generale della Cassa depositi e prestiti”, ma risponde anche al principio fondamentale della contabilità pubblica, che richiede identità nelle sedi previsionale e consuntiva sia dell’organo deliberante che della struttura espositiva del documento di bilancio.

Il rendiconto delle spese di amministrazione, approvato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 27 giugno 2000, evidenzia:

- variazioni di 540 milioni di lire, apportate nel corso dell’esercizio alle previsioni iniziali, quali deliberate dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 24 novembre 1998 ai sensi dell’art.3 del Regolamento di contabilità;
- impegni per un complessivo ammontare di 94.140,9 milioni rispetto alle previsioni definitive di 105.476,4 milioni, con la formazione quindi di economia pari a 11.335,5 milioni;
- pagamenti eseguiti per 87.186,6 milioni, di cui 70.304,9 milioni in conto competenza;
- residui pari a 29.791,3 milioni di cui 23.456,7 milioni, concernenti residui al 31 dicembre 1998.

In particolare le economie sono attribuibili per 9.418,1 milioni al rinvio di una campagna pubblicitaria ritenuta non più necessaria e per 1.917,3 milioni a minori spese riguardanti le voci “materiali di consumo” e “spese varie”.

Nella voce “spese varie” rientrano anche gli onorari per le attività di consulenza che nel 1999, come già si è detto, sono risultate pari a 1.507,6 milioni, con un importo inferiore di circa 142 milioni rispetto alle previsioni.

Le spese di gestione sostenute dalla Cassa depositi e prestiti, relative all’attività ordinaria ed agli oneri connessi ai servizi ricevuti per l’attività di raccolta, sono

rappresentate nel conto economico, distinte in costi di amministrazione e convenzione Poste Italiane S.p.A..

In ordine ai dati relativi ai "costi diretti di amministrazione", come esposti nella sottostante tabella, vanno fatte alcune osservazioni:

COSTI DIRETTI DI AMMINISTRAZIONE

(valori impegnati)

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
Beni di consumo e servizio	33.833,2	43.575,7	(9.742,5)	(22,4)
Organi collegiali	520,0	520,0	0,0	0,0
Personale in servizio	48.701,4	47.527,3	1.174,1	2,5
Spese varie	379,5	358,0	21,5	6,0
Fitto figurativo	190,0	190,0	0,0	0,0
Rettifiche contabili da partitario	(52,5)	(56,5)	4,0	(7,2)
TOTALE	83.571,6	92.114,5	(8.542,9)	(9,3)

Nell'ambito dei detti costi, che trovano - come si è già detto - il loro presupposto nell'apposito bilancio finanziario di competenza e relativo rendiconto, entrambi regolarmente deliberati dal Consiglio di amministrazione, rilievo assumono i valori impegnati per il personale in servizio - che hanno raggiunti i 48,7 miliardi di lire contro 47,5 del 1998 (+ miliardi 1,2 + 2,5%) -. Per ciò che concerne i pagamenti, come indicato già nel cap. 3, essi ammontano a 42.537,2 miliardi, cifra in cui è peraltro ricompresa la somma di lire 2.709 miliardi, relativa a pagamenti effettuati nell'anno in conto residui 1998, come formalmente dichiarato dall'Amministrazione.

Gli oneri relativi all'acquisto di beni di consumo e servizi, ammontano a 33,8 miliardi contro i 43,5 del 1998, con un decremento pari al 22,4%.

Per quanto concerne invece gli oneri derivanti dalla convenzione con le Poste Italiane S.p.A per la remunerazione del servizio di raccolta del risparmio postale, accresciutisi di miliardi 546,7 (+ 50,1%), va evidenziato che il rinnovo di tale convenzione, intervenuto nel corso del 1999, ha riguardato la parte economica, ferma restando quella normativa, con remunerazione annua distinta in due quote : una "base", dell'ordine di 1.100 miliardi di lire, e quindi sostanzialmente analoga alla remunerazione globale prevista dalla precedente convenzione, ed una "variabile", dell'ordine di oltre 500 miliardi, in parte correlata alla partecipazione della Cassa al miglioramento della potenzialità del servizio di raccolta del risparmio postale (400 miliardi circa) ed in parte aggiuntiva (100 miliardi) per il conseguimento di specifici obiettivi, fra i quali - per il 1999 - quello dello sviluppo dei sistemi informativi per l'automazione delle operazioni allo sportello e delle attività amministrative legati al servizio di raccolta del risparmio postale: obiettivo - quest'ultimo - già raggiunto alla data del 31 marzo 2000.

Si è già accennato che il Conto economico espone conclusivamente un utile di esercizio di 143,9 miliardi, in linea con il 1998 (0,03%). Al detto valore si perviene modificando il risultato di gestione (2.726,5 miliardi) con la considerazione dei seguenti costi:

- gli accantonamenti per ammortamenti tecnici (6 miliardi contro i 7,2 miliardi del 1998): i detti valori diminuiscono del 16% rispetto al precedente esercizio, mentre le immobilizzazioni materiali cui sono imputati presentano un ridimensionamento di oltre il 65% per le rettifiche apportate agli inventari;
- gli accantonamenti relativi al Fondo progressione rendimenti sui buoni postali per 1.959,5 miliardi;

- gli accantonamenti relativi al Fondo per rischi ed oneri per 115 miliardi;
- gli accantonamenti relativi al Fondo di riserva per 120,2 miliardi, contro i 102,9 del 1998, importo che viene attribuito al Fondo di riserva prima del risultato finale dell'esercizio, in relazione a quanto disposto dall'art. 253 del R.D. 2 gennaio 1913, n. 453.

Le rettifiche di valori economici, nel 1999, hanno raggiunto i 346 miliardi di lire rispetto ai 173,5 miliardi del 1998. L'aumento di tale voce, che ha toccato il 100%, si riferisce per la maggior parte a maggiori accantonamenti di interessi passivi sul risparmio postale, ma rilevano anche tutte quelle poste economiche relative ad anni precedenti di cui al momento, non era stato possibile tener conto. Esse quindi attengono ad una inesatta rendicontazione precedente, ad una erronea previsione ed a modificazioni nei valori patrimoniali, che hanno risvolti economici; tutti elementi quindi negativi, perchè non rispettano i principi di attendibilità e chiarezza relativi alla redazione del bilancio (art.2423 cod. civ.).

Ulteriori voci contabilmente significative per la determinazione dell'utile di esercizio sono i proventi straordinari, pari a 9,6 miliardi di lire, che comprendono le sopravvenienze attive e le insussistenze passive accertate a fine esercizio nonchè gli oneri straordinari pari a 45 miliardi di lire, conseguenti quasi esclusivamente alla verifica effettuata negli inventari delle immobilizzazioni materiali.

CAP. 9**Le attività della Cassa depositi e prestiti a rendicontazione separata****9.1 Crediti da attività a rendicontazione separata**

La Cassa depositi e prestiti, anche nel 1999, ha continuato a svolgere, in base a specifiche disposizioni di legge, un insieme di operazioni con fondi, per lo più, diversi dai propri.

Le cennate leggi possono prevedere per queste attività una rendicontazione separata ed a tale scopo vengono redatti autonomamente lo stato patrimoniale ed il conto economico, nel caso in cui tale documentazione sia richiesta.

Ciascuna delle attività a rendicontazione separata genera, nei confronti della Cassa, rapporti di credito e debito determinati dalla natura del servizio e dal rimborso delle spese di amministrazione che viene riconosciuto da ogni singola gestione alla Cassa stessa.

CREDITI DA ATTIVITA' A RENDICONTAZIONE SEPARATA

	1999	1998	(Valori in milioni di lire)	
			variazioni	
			assolute	%
F.I.O. Regioni	140,4	99,4	41,0	41,2
F.I.O.	66,1	69,9	(3,8)	(5,5)
Fondo titoli Tesoro	14,4	15,1	(0,7)	(4,3)
Imprenditorialità giovanile	40,0	40,0	0,0	0,0
Prima casa	0,0	739.616,5	(739.616,5)	(100,0)
Ferrovie in concessione	347.204,0	430.541,1	(83.337,1)	(19,4)
Agensud	2.579,6	0,0	2.579,6	
Patti negoziali	567,4	0,0	567,4	
TOTALE	350.611,9	1.170.382,0	(819.770,1)	(70,0)

Al 31 dicembre 1999 si rileva un decremento di 820 miliardi circa rispetto al precedente esercizio, dovuto principalmente alla soppressione della gestione separata relativa ai mutui per l'acquisto della prima casa istituita dalla legge 18 dicembre 1986, n. 891.

L'art. 3 della legge 30 aprile 1999, n.136, ha infatti, disposto la chiusura del fondo speciale con gestione autonoma a partire dal 1 gennaio 1999 ed il trasferimento di tutte le attività e passività relative alla Cassa depositi e prestiti. Conseguentemente i finanziamenti di pertinenza di questa gestione sono affluiti nel "crediti verso la clientela" dell'Istituto.

9.2 Fondo F.I.O Regioni

Con l'articolo 56 della legge 7 agosto 1982 n. 526, è stato istituito il fondo F.I.O. Regioni, con uno stanziamento iniziale di 870 miliardi di lire, per finanziare interventi di rilevante interesse economico nel territorio, in agricoltura e nelle infrastrutture nonché per la tutela dei beni ambientali e culturali. Le amministrazioni regionali presentano le richieste di concessione al Comitato interministeriale per la programmazione economica, che si avvale della Cassa depositi e prestiti per lo svolgimento delle procedure di finanziamento.

Alla fine del 1999 risulta un debito verso la Cassa di 140 milioni di lire relative alle spese di amministrazione da rimborsare, calcolate nella misura dello 0,05% delle somme amministrate.

9.3 Fondo F.I.O. Titoli

Il fondo F.I.O. Titoli, istituito dall'art.52 della legge 7 agosto 1982 n.526 per l'acquisto di titoli mobiliari emessi da Istituti speciali di credito a medio termine per il finanziamento agevolato di investimenti per impianti industriali, per costruzioni di immobili con destinazione abitativa non inferiore al 70% e per l'ammodernamento delle imprese esercenti il commercio, era stato costituito con uno stanziamento iniziale di 1.900 miliardi. Attualmente il Fondo ha cessato ogni attività connessa agli scopi di cui si è detto. La Cassa, pertanto, sta provvedendo soltanto alla gestione dei titoli esistenti nel portafoglio ed al versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle disponibilità finanziarie che si formano sul Fondo stesso per effetto della normale attività.

Il 1999 si è chiuso con un accertamento di 66 milioni di lire per spese di amministrazione, che verranno liquidate alla Cassa depositi e prestiti nell'anno 2000.

9.4 Fondo Titoli Tesoro

L'art. 6 della legge 14 agosto 1974, n. 346, ha istituito il Fondo titoli Tesoro, con gestione autonoma e dotazione iniziale di 250 miliardi di lire, per l'acquisto dei titoli mobiliari emessi dai seguenti Istituti speciali per il credito a medio termine: C.I.S., I.M.I., CREDIOP, ISVEIMER e IRFIS. I risultati della gestione incrementano la dotazione iniziale per essere poi reinvestiti in titoli degli stessi Istituti.

Nell'esercizio del 1999 non sono stati effettuati ulteriori acquisti e l'attività della Cassa si è limitata alla gestione dei soli titoli ISVEIMER. Le spese di amministrazione

accertate a favore della Cassa depositi e prestiti per il servizio svolto nel corso dell'anno ammontano a 14 milioni di lire.

9.5 Imprenditorialità giovanile

La legge 28 febbraio 1986, n.44, ha istituito il Comitato per lo sviluppo della nuova imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, dotandolo di un fondo di 2.200 miliardi.

La concessione delle agevolazioni era affidata alla Cassa depositi e prestiti, che ha utilizzato le disponibilità del fondo fino al 30 settembre 1994. Successivamente la legge 29 marzo 1995, n.95, ha previsto la costituzione di una società per azioni, denominata "Società per l'Imprenditorialità Giovanile S.p.A.", che è subentrata nelle funzioni esercitate dalla Cassa e dal Comitato e che ha l'obbligo di tenere tutte le disponibilità finanziarie depositate in un apposito conto corrente infruttifero (n. 20117), intestato alla Cassa depositi e prestiti, aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato, dal quale la Società stessa, tramite la Cassa depositi e prestiti, può prelevare periodicamente quanto occorre per le proprie occorrenze.

La Cassa, a decorrere dal 30 settembre 1994 ha cessato, pertanto di concedere agevolazioni e provvede unicamente a mettere a disposizione della Società le somme occorrenti.

La gestione nel 1999 chiude con l'accertamento di spese di amministrazione a favore della Cassa depositi e prestiti per 40 milioni di lire (in misura forfetaria), che verranno liquidate nel prossimo esercizio.

9.6 Ferrovie in concessione

La legge 22 dicembre 1986, n. 910, ha autorizzato le Ferrovie in regime di concessione ed in gestione commissariale a contrarre mutui fino a 4.500 miliardi di lire, con oneri a carico dello Stato, utilizzando fondi messi a disposizione da vari Istituti di credito, per la realizzazione di investimenti nel settore finanziario.

L'importo di 347 miliardi di lire rappresenta il debito che la gestione ha verso la Cassa depositi e prestiti a causa dello sfasamento temporale tra il rimborso delle rate di ammortamento agli Istituti di credito e il momento di rimborso delle rate di mutuo da parte del Ministero dei Trasporti.

9.7 Agensud

Fra le attività della Cassa depositi e prestiti a rendicontazione separata figura l'Agensud per effetto del disposto dell'art.7, comma 2, lett. a) del decreto legislativo n. 284 del 1999.

Peraltro la gestione "ex Agensud" continua ad operare per consentire il completamento delle opere pubbliche ancora in corso di realizzazione e va quindi considerata .

A fine esercizio 1999 la detta gestione presentava un debito di 2,6 miliardi di lire nei confronti della Cassa per l'attività da questa espletata.

9.8 Patti territoriali e contratti d'area

L'art. 2, comma 207, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha previsto che le risorse finanziarie destinate ai Patti territoriali ed ai Contratti d'area deliberati dal CIPE

siano trasferite alla Cassa su due distinti conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato, per i successivi pagamenti in favore dei soggetti beneficiari.

La Cassa è intervenuta presso i detti beneficiari, provvedendo ai relativi pagamenti secondo le modalità previste dal D.M. Tesoro 4 agosto 1997.

Alla Cassa depositi e prestiti viene corrisposta, per il servizio reso, una commissione pari allo 0.10% sulle somme erogate; nel caso di anticipazioni di fondi viene corrisposto un interesse pari al saggio vigente per i mutui della Cassa stessa.

Le spese di amministrazione da rimborsare alla Cassa, per 1999, ammontano a 567,4 milioni di lire.

CAP. 10

La Sezione autonoma per l'Edilizia Residenziale pubblica

10.1 Il quadro normativo

Con l'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 284 del 1999 sono state abrogate le norme del titolo secondo della legge 5 agosto 1978, n.457, riferentesi all'edilizia residenziale. Il richiamato articolo ha disposto, tra l'altro, la chiusura della relativa contabilità al 31 dicembre 1999 ed il trasferimento delle competenze e delle risorse residue alla Cassa depositi e prestiti.

La difficoltà nella rendicontazione di attività che ormai si protraggono da oltre 20 anni ha comportato una proroga del suindicato termine, anche al fine di una intesa fra le amministrazioni interessate alla cessazione della competente Sezione, intesa raggiunta nella seduta tenuta il 2 marzo 2000 dalla Conferenza Stato - Regioni. E' stato fra l'altro convenuto lo slittamento al 30 settembre 2000 del termine utile per l'espletamento degli adempimenti necessari a rendere operativo il cennato trasferimento.

Sulla base di quanto definito nell'ambito della suddetta Conferenza, dovrà anche essere stipulata una apposita convenzione tra la Cassa, da un lato, ed i Ministeri dei Lavori pubblici e del Tesoro, dall'altro.

La convenzione dovrà, in particolare, definire i nuovi compiti per quanto concerne l'attività dell'edilizia sovvenzionata ed agevolata relativa ai programmi avviati dall'amministrazione centrale del Ministero dei LL. PP., attraverso l'apertura di uno

specifico conto corrente nel quale affluiranno i fondi provenienti dagli attuali c/c 20103 e 20104.

Dovranno inoltre essere precisati i compiti della Cassa per quanto riguarda i fondi assegnati alle singole regioni, che saranno erogati tramite l'apertura di un altro specifico conto di Tesoreria, sulla base delle effettive necessità finanziarie delle regioni stesse per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale.

Per quanto concerne i mutui già in essere e inseriti nell'attivo della sopprimenda Sezione, questi verranno acquisiti nell'attivo della Gestione propria della Cassa, che contestualmente registrerà nel proprio passivo il debito relativo ai fondi a suo tempo messi a disposizione dai Ministeri.

Pertanto sulla base dell'attività che verrà svolta fino al mese di settembre p.v. ed in relazione al completamento degli adempimenti (accordi di programma) da parte del Ministero dei Lavori pubblici, si procederà alla stesura del bilancio finale della Sezione edilizia, che sancirà la soppressione definitiva della Sezione medesima.

Nel 1999, anno in riferimento, l'anzidetta Sezione ha continuato a svolgere la propria attività che è stata regolarmente rendicontata.

10.2 L'attività della Sezione

Come è noto, la Sezione Autonoma per l'Edilizia Residenziale, istituita con gli articoli da 10 a 13 della menzionata legge 5 agosto 1978, n.457, ora abrogati, ha rappresentato un'articolazione amministrativa della Cassa depositi e prestiti, dotata di gestione e di bilancio separati e Consiglio di amministrazione autonomo.

Per il proprio funzionamento la Sezione si è avvalsa delle strutture e del personale della Cassa depositi e prestiti, per i cui servizi ha versato annualmente un corrispettivo.

L'utile netto derivante dalla gestione della Sezione è stato devoluto fino ad oggi per otto decimi all'incremento delle disponibilità della Sezione stessa (fondo disponibile) e per due decimi alla formazione del fondo di riserva.

L'attività della Sezione autonoma, così come definita dall'art.10 della legge 457 cit., è consistita principalmente nell'operare trasferimenti di risorse finanziarie dallo Stato ad enti pubblici e privati per l'attuazione di un piano decennale di edilizia residenziale, successivamente rifinanziato da altre leggi, diretto alle costruzioni di abitazioni ed al recupero del patrimonio edilizio.

Gli interventi finanziari disposti dalla Sezione, sotto il profilo oggettivo, sono stati destinati a:

- **edilizia sovvenzionata** (c/c 20103-20104-20105), generalmente a totale carico dello Stato, diretta alla costruzione di abitazioni ed al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici (IACP; Comuni e loro Consorzi);
- **edilizia sperimentale** (c/c 20103) (introdotta dalla legge 94/84, per cui il CER individua, nell'ambito di determinate aree, i criteri per la realizzazione di programmi organici di edilizia residenziale pubblica e convenzionata, stabilendo la dimensione minima degli interventi di edilizia sovvenzionata e le modalità per assicurare la preferenza ai progetti che prevedono la industrializzazione, prefabbricazione e sperimentazione edilizia);
- **acquisizione ed urbanizzazione di aree** (c/c 20100-20112-20114-20120) destinate agli insediamenti residenziali (generalmente mutui senza interessi).

Sotto il profilo della modalità, gli interventi finanziari potevano assumere la forma di:

- mutui;
- contributi in conto capitale;
- contributi in conto interessi;
- anticipazioni.

Nell'ambito delle varie tipologie di edilizia sopra descritte, gli interventi in materia edilizia pubblica sono avvenuti sulla base di leggi di settore, le quali, di volta in volta, hanno indicato le risorse finanziarie da utilizzare ed i soggetti beneficiari. In talune fattispecie le somme venivano devolute direttamente agli enti attuatori dei programmi (Comuni, Consorzi, IACP, etc.); in altri casi era previsto il trasferimento dei fondi alle regioni, che poi provvedono alla redistribuzione delle risorse agli enti attuatori.

La Sezione, anche nel 1999, ha svolto un'attività di rilievo: in particolare sono stati erogati contributi per 2.951 miliardi (3.159 miliardi nel precedente esercizio), distribuiti tra i beneficiari secondo il seguente prospetto:

Contributi erogati nel 1999 (Edilizia sovvenzionata - convenzionata - agevolata)

(valori in lire)

DESCRIZIONE:	Enti beneficiari	Contributi erogati	%
EDILIZIA SOVVENZIONATA:			
(contributi in conto capitale a totale carico dello Stato)	I.A.C.P.	2.462.932.389.500	95,5%
	Comuni	64.467.459.710	2,5%
	Enti vari	30.078.977.800	1,2%
	Regioni	20.705.913.500	0,8%
Totale contributi Edilizia Sovvenzionata		2.578.184.740.510	100,0%
EDILIZIA CONVENZIONATA/AGEVOLATA:			
(Contributi in conto interesse sui mutui concessi da Istituti di credito)	Regioni	302.169.515.160	81,1%
	Enti vari	52.742.151.000	14,2%
Edilizia Sperimentale	Comuni	5.338.865.310	1,4%
Edilizia Sperimentale	I.A.C.P.	9.530.363.560	2,6%
Edilizia Sperimentale	Enti vari	2.890.391.680	0,8%
Totale contributi Edilizia Convenzionata/Agevolata		372.671.286.710	100,0%
Totale Contributi Erogati		2.950.856.027.220	100,0%
	I.A.C.P.	2.472.462.753.060	83,8%
	Comuni	69.806.325.020	2,4%
	Regioni	322.875.428.660	10,9%
	Enti vari	85.711.520.480	2,9%

10.3 Il bilancio 1999

IL Consiglio di amministrazione della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale ha approvato, in data 27 giugno 2000, il proprio bilancio, comprendente lo stato patrimoniale ed il conto economico.

Il bilancio chiuso al 31 dicembre 1999 espone un utile di 20,4 miliardi: i valori patrimoniali ed economici dei due documenti contabili vengono di seguito riportati e raffrontati con quelli dell'esercizio 1998.

10.4 Lo Stato patrimoniale

Attivo dello Stato patrimoniale della Sezione autonoma per l'Edilizia residenziale

(valori in lire)

	31 dicembre 1999		31 dicembre 1998	
1 DISPONIBILITA' LIQUIDE IN TESORERIA		22.330.298.222.475		25.288.878.148.421
2 CREDITI VERSO CLIENTELA		4.153.534.929.318		4.239.454.586.513
per finanziamenti a:				
Enti locali	593.132.717.791		604.182.534.625	
Stato	2.365.000.000.000		2.365.000.000.000	
I.A.C.P.	1.195.402.211.527		1.270.272.051.888	
3 TITOLI		4.454.452.350		7.287.140.200
4 CREDITI DIVERSI		23.805.208.431		54.044.439.982
5 RATEI ATTIVI		161.135.398		299.304.000
TOTALE DELL'ATTIVO		26.512.253.947.972		29.589.963.619.116

Va premesso che la Sezione, per il raggiungimento dei propri fini, si avvale dei fondi messi a disposizione dal Ministero dei Lavori pubblici, dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e dalla Cassa, in base a specifiche disposizioni di legge.

A tale proposito si osserva che la voce "disponibilità liquide in tesoreria" riporta il saldo complessivo dei sette conti correnti infruttiferi sui quali affluiscono le disponibilità della Sezione, che ammontano, per il 1999, a 22.330,3 miliardi, con una

flessione di 2.959 miliardi (-11,7) rispetto al precedente esercizio, dovuta essenzialmente ai minori contributi versati sul conto n. 20104.

Le dette ultime disponibilità, che riguardano essenzialmente i contributi ex Gescal, a decorrere dal 1996 si sono contratte in relazione alla modifica della normativa concernente i contributi in questione, introdotta dall'art.3, comma 24, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante la riforma del sistema pensionistico, la quale, tra l'altro, ha stabilito la cessazione dei detti contributi a decorrere dal 1° gennaio 1999. In detto ultimo anno, i nuovi versamenti al suddetto conto sono stati di 404 miliardi così suddivisi: 360,4 miliardi per contributi; 32,7 miliardi da rientri IACP e 4,1 miliardi da proventi della gestione Titoli, mentre i prelevamenti sono ammontati a 5.122 miliardi.

Per una più ampia panoramica dei sette conti infruttiferi si espone il seguente prospetto:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1999	1998
1. Conto corrente n.20103- "Contributi Stato"	8.776,1	6.999,6
2. Conto corrente n.20104 -"Contributi ex Gescal"	12.414,1	17.131,6
3. Conto corrente n.20105-"Costruzioni alloggi per il personale militare dello Stato"	73,6	73,9
4. Conto corrente n.20100-" Acquisizione ed urbanizzazione di aree edificabili"	0,2	0,7
5. Conto corrente n.20112- "Mutui ai Comuni per acquisizione ed urbanizzazione aree edificabili"	133,2	145,7
6. Conto corrente n.20114- "Programmi straordinari di edilizia abitativa per i Comuni"	105,2	99,7
7. Conto corrente n.20120- "Acquisizione ed urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale e di aree edificate da recuperare"	827,9	837,7
In complesso	22.330,3	25.288,9

La voce "Crediti verso la clientela" presenta una contrazione di 86 miliardi rispetto il 1998 : la flessione incide per lo più sui finanziamenti concessi agli enti locali con fondi propri della Cassa (legge 94/82/art.2) e con fondi del Tesoro (legge 94/82, art3 e legge 179/92-art5), ma anche sui minori finanziamenti agli IACP.

Le altre attività (titoli e crediti diversi) presentano una consistenza di 28,3 miliardi contro i 61,3 miliardi di fine 1998 (-33,0 miliardi), attribuibile essenzialmente alla flessione dei crediti diversi (-30,2 miliardi).

Passivo dello Stato patrimoniale della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale
(valori in lire)

	31 dicembre 1999		31 dicembre 1998	
1 FONDI DI TERZI IN AMMINISTRAZIONE		24.587.465.744.155		27.529.232.719.033
a) Ministero dei Lavori pubblici	23.516.138.251.644		26.457.686.626.182	
b) Ministero del Tesoro	1.071.327.492.511		1.071.546.092.851	
2 DEBITI VERSO CLIENTELA		463.682.892.068		493.524.357.849
3 DEBITI VERSO LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI		748.277.292.191		920.623.391.970
4 DEBITI DIVERSI		36.037.035.073		10.100.323.985
5 FONDO DI RISERVA		231.773.542.284		221.859.832.699
6 FONDO DISPONIBILE		424.596.818.023		389.520.796.164
7 UTILE DI ESERCIZIO		20.420.624.178		25.102.197.416
TOTALE DEL PASSIVO		26.512.253.947.972		29.589.963.619.116

Si rileva che le passività attengono essenzialmente alle seguenti voci:

- fondi di terzi in amministrazione, che presentano una flessione del 10,7% e riguardano le somme trasferite in gestione alla Sezione autonoma dai Ministeri dei lavori pubblici (23.516,1 miliardi contro i 26.457,7 di fine 1998, e del Tesoro (1.071,3 miliardi contro i 1.071,5 di fine 1998);
- fondo di riserva, pari a 231,8 miliardi contro i 221,9 di fine 1998, con un incremento di 9,9 miliardi dovuto soprattutto all'attribuzione, ai sensi dell'art.12 della legge 457/78, della quota di due decimi dell'utile 1998 (5 miliardi) e degli interessi maturati sul c/c con la Cassa depositi e prestiti (3,8 miliardi);
- fondo disponibile, con una consistenza a fine 1999 pari a 424,6 miliardi di lire rispetto ai 389,5 miliardi di lire di fine 1998 ed un incremento di 35,1 miliardi, dovuto all'attribuzione della quota di utili 1998 (20,1 miliardi) e degli interessi maturati sul c/c con la Cassa depositi e prestiti (15 miliardi).

La voce "debiti verso la Cassa depositi e prestiti" evidenzia il saldo a fine esercizio del rapporto di conto corrente intrattenuto dalla Sezione con la gestione propria della Cassa depositi e prestiti, per l'utilizzo di fondi della Cassa stessa relativi

allo svolgimento dell'attività della Sezione; l'importo di 748,2 miliardi rappresenta il saldo al 31 dicembre 1999 a debito della Sezione e comprende 16,7 miliardi da rimborsare alla Cassa per spese di amministrazione.

10.5 Il Conto economico

Il Conto economico, che si riporta nel sottostante prospetto, espone un utile di gestione pari a 20,4 miliardi, con una flessione rispetto al precedente esercizio di 4,7 miliardi.

Il detto utile è destinato per 2/10 (4,1 miliardi) al Fondo di riserva e per 8/10 (16,3 miliardi) al Fondo di dotazione, ai sensi dell'art.12 della legge n.457/78.

Il Conto economico della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale

(valori in lire)

	Esercizio 1999		Esercizio 1998	
1 INTERESSI ATTIVI E PROVENTI ASSIMILATI		132.948.922.629		144.313.273.074
2 INTERESSI PASSIVI ED ONERI ASSIMILATI		-78.968.954.723		-83.885.466.252
a) su debiti verso clientela	-3.939.811.968		-4.220.353.526	
b) su conti correnti con la Cassa Depositi e Prestiti	-75.029.142.755		-79.665.112.726	
3 COSTI OPERATIVI		-13.989.336.515		-13.652.266.029
4 PROVENTI NETTI DA ATTRIBUIRE AL FONDO DI RISERVA		-19.887.534.028		-21.876.477.409
5 UTILE / PERDITA DELLE ATTIVITA' ORDINARIE		20.103.097.363		24.899.063.384
6 PROVENTI STRAORDINARI		317.740.609		3.282.358.684
7 ONERI STRAORDINARI		-213.794		-3.069.824.513
8 RETTIFICHE DI VALORI ECONOMICI				-9.400.139
UTILE DI ESERCIZIO		20.420.624.178		25.102.197.416

L'analisi delle singole voci evidenzia quanto segue.

Nella voce "interessi attivi e proventi assimilati" (132,9 miliardi rispetto ai 144,3 miliardi del 1998) assumono rilievo determinante gli interessi attivi sui prestiti a Comuni e IACP effettuati con i fondi della Cassa depositi e prestiti (131,8 miliardi).

La flessione di tale voce rispetto al precedente esercizio è da attribuire essenzialmente all'andamento decrescente delle quote di interesse comprese nelle rate di ammortamento, dal momento che non si è proceduto alla concessione di nuovi mutui ordinari negli ultimi anni.

La voce "interessi passivi ed oneri assimilati" comprende sia i "debiti verso la clientela" per ciò che concerne gli interessi passivi sulle somme relative a mutui ancora da somministrare, sia i rapporti di conto corrente con la Cassa depositi e prestiti di cui la voce rappresenta il saldo (75 miliardi rispetto ai 79,6 del 1998).

Cap.11

Considerazioni conclusive

Il tendenziale orientamento dell'attività della Cassa depositi e prestiti verso forme di finanziamento del settore pubblico, ed in particolare del mondo delle autonomie locali, attraverso le concessioni di prestiti volti a consentire soprattutto investimenti in opere pubbliche di interesse collettivo, è sempre esistito fin dalla nascita dell'Istituto e si è accentuato dopo gli anni 1983, allorchè l'Istituto stesso ha assunto connotazioni giuridiche che hanno fatto molto discutere dottrina e giurisprudenza circa la sua vera vocazione e le sua reale natura.

Non sono neppure mancati, in un recente passato, orientamenti volti a trasformare la Cassa depositi e prestiti in società per azioni per poi caratterizzarla come Istituto di credito, quale la Cassa stessa era stata del resto già qualificata, in relazione alla funzione assolta, in pronunce giurisprudenziali delle quali si è fatto cenno nella parte introduttiva di questa relazione.

In tal senso significative possono essere considerate le passate importanti partecipazioni detenute dalla Cassa nell'IMI e nel CREDIOP, prima delle privatizzazioni di tali Istituti, nonchè il recente tentativo di acquisizione dall'IRI di una quota della COFIRI, finanziaria specializzata in finanza d'impresa, leasing, factoring e project financing: tentativo formalmente naufragato all'ultimo momento per allegati problemi di ordine procedurale, ma sostanzialmente – secondo quanto si legge nel verbale del Consiglio di amministrazione del 28 marzo 2000 – “per l'illogicità di una

privatizzazione con dismissione a favore di una Amministrazione pubblica incompatibile con gli indirizzi comunitari”.

Non ha certo contribuito a chiarire la situazione il recente decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 284, emanato nell'esercizio da parte del Governo della delega conferita dal Parlamento con l'art. 11, comma 1, lett. a) della legge 15 marzo 1997 n. 59, che se da un lato, all'art.1, comma 1, ha qualificato la Cassa depositi e prestiti “amministrazione dello Stato dotata..... di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio”, dall'altro, allo stesso art.1, comma 2, ed all'art. 3, comma 2, ha disposto che la medesima Cassa “può esercitare attraverso la costituzione o partecipazione, anche di controllo, in società di capitali, attività strumentali, connesse o accessorie ai suoi compiti istituzionali” e “acquisire titoli, obbligazioni o altri strumenti finanziari emessi o garantiti da soggetti da essa finanziabili, da istituzioni finanziarie e creditizie, da enti e organismi pubblici comunitari o internazionali e dagli Stati membri dell'Unione europea”: dal ch  deriva la possibilit  di finanziare societ  di gestione dei servizi pubblici locali e di entrare nel capitale di queste o anche di altre societ , “sua sponte” e senza necessit  di previa autorizzazione di chicchessia, purch  strumentali e connesse alla sua attivit , ed acquisire al proprio patrimonio buoni ordinari comunali, provinciali e regionali (BOC, BOP e BOR), che rappresentano una formidabile fonte di finanziamento delle Autonomie territoriali.

Trattando del sistema organizzativo dell'Istituto si   detto che la sua classificazione fra le “amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo” comporta l'esigenza di dare puntuale attuazione al D.L.vo n.29 del 1993 come successivamente modificato ed integrato e quindi la necessit  di distinguere fra organi di vertice, con

funzioni di indirizzo e di verifica, e dirigenza, con compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, nonchè di introdurre controlli interni del tipo ipotizzato dal D.L.vo n. 286 del 1999.

Anche accennando ai problemi del personale della Cassa depositi e prestiti, si è avuto modo di rilevare la scarsa congruenza dell'art.5, comma 1., del D.L.vo n.284 del 1999, che, mentre dispone da un lato l'applicabilità al rapporto di lavoro del personale dipendente dalla Cassa della contrattazione collettiva e delle leggi che regolano il rapporto di lavoro privato in conformità alle norme del D.L.vo n.29 del 1993 cit., ribadisce dall'altro che i dipendenti stessi sono retti dall'autonomo ordinamento approvato con gli innanzi richiamati decreti del Presidente della Repubblica e del Ministro del Tesoro, nonchè dalle modifiche che a tale ordinamento potranno essere apportate ai sensi dell'art.11 della legge n.197 del 1983. Poichè fra le due discipline esistono profonde e radicali differenze di concezione e di impostazione, il problema non poteva non esplodere, ed è esploso infatti nel momento in cui il Dipartimento della funzione pubblica ha ritenuto di estendere alla Cassa depositi e prestiti, quale amministrazione autonoma dello Stato, il regolamento relativo al ruolo unico della dirigenza statale, con l'esito che è stato in precedenza illustrato.

Nell'affrontare il tema della applicabilità del decreto legislativo n. 29 del 1993 si è anche accennato a come sia mancata finora una qualsiasi programmazione delle attività che il decreto stesso per contro richiede.

Quel che è certo è che sussiste l'esigenza per tutte le strutture pubbliche di darsi una razionale programmazione al fine del conseguimento degli obiettivi, che vanno prestabiliti. Non è infatti ammissibile che una qualsiasi gestione si improvvisi momento per momento senza che ciò si rifletta sui risultati finali. Le regole testè accennate non

possono non valere anche per la Cassa depositi e prestiti, per la quale è mancata sinora una organica programmazione, con connessa impossibilità di verificare se i risultati voluti siano stati raggiunti: nel che si risolve ogni forma di controllo sulla gestione.

Dall'esame del rendiconto dell'Istituto si può ricavare che la gestione è stata condotta con sufficiente equilibrio, nel tentativo di realizzare un accettabile compromesso tra i costi della raccolta e la diminuzione dei ricavi conseguenti alla riduzione dei tassi di interesse, alla quale la Cassa depositi e prestiti si è dovuta adeguare al fine di conservare la sua tradizionale "clientela", rappresentata dagli Enti pubblici ed in particolare dagli Enti locali. L'obiettivo è stato solo in parte raggiunto, in quanto l'Istituto si è conformato lentamente all'andamento del mercato, per i ritardi procedurali che, pur se ridotti, tutt'ora ne condizionano l'azione. Questo ha fatto sì che le manovre attivate, ancorchè equilibrate, forse perchè tardive, se hanno comportato un aumento dell'attivo patrimoniale, hanno inciso meno favorevolmente sul conto economico i cui indici di redditività della gestione si sono attestati su valori medi inferiori a quelli del precedente esercizio, con un utile netto limitato ed invariato pari allo 0,03%.

Sull'andamento esposto, ha probabilmente influito anche la politica creditizia seguita dal sistema bancario privato, che è riuscito ad assorbire parte della clientela tradizionale della Cassa depositi e prestiti.

Nel tentativo di contrastare l'andamento del mercato, forse condizionato anche dalle modalità dei finanziamenti in forma di rapporto concessorio, e per adeguarsi altresì alla politica del credito praticata dagli Istituti bancari, la Cassa ha attivato l'art. 4 del D.M. Tesoro 7 gennaio 1998, così come modificato ed integrato dall'art. 1 del D.M. 30 settembre 1999, con circolare n. 1237 dell'aprile scorso, riguardante il "Formale

impegno".Questo consiste nell'impegno irrevocabile della Cassa di mettere a disposizione degli enti, per un periodo limitato a tre anni, l'ammontare di somme occorrenti per la realizzazione di opere di rilevante entità.

Non v'è dubbio che, con il formale impegno, gli enti potranno programmare in modo più efficiente le proprie spese di investimento, avere la certezza dell'individuazione delle fonti di finanziamento così come stabilito dall'art. 13, secondo comma, del D.Lgs.77/95 e procedere all'espletamento delle procedure di scelta del contraente già prima della concessione definitiva del mutuo. Resta peraltro il fatto che la messa a disposizione delle somme non comporta il diritto alla loro erogazione, subordinata ancora alla previa concessione del mutuo secondo le consuete procedure fissate dalle circolari della Cassa.

Va detto, invece, che in ambito comunitario la Banca Europea per gli investimenti concede in ipotesi similari una linea di credito con impegno irrevocabile, che consente agli Enti destinatari di affidare ed iniziare i lavori, mentre le somministrazioni vengono richieste in coincidenza con gli effettivi fabbisogni di liquidità che via via si manifestano in concreto; pertanto gli oneri a carico degli Enti sono solo quelli conseguenti all'ammortamento delle somme realmente somministrate.

Sotto il profilo dell'andamento della gestione amministrativa, va evidenziato lo sforzo, compiuto dalla Cassa depositi e prestiti, di estendere la propria azione al coinvolgimento di soggetti nuovi, anche attraverso interventi creditizi diversificati.

Al riguardo, nel corso della propria relazione, la Corte non ha mancato di porre in rilievo le significative innovazioni introdotte dall'Istituto sul versante dell'offerta, rappresentate non solo dai nuovi prodotti finanziari, ma anche dall'incremento di

informativa a favore degli enti destinatari, che possono così individuare la soluzione più conveniente alle loro esigenze operative.

Si invita, comunque, l'Amministrazione ad una più puntuale rendicontazione di alcune voci di bilancio, come ad esempio le "immobilizzazioni materiali", con pertinente esplicitazione delle rettifiche apportate, nonché ad una ponderazione di quanto esposto nel cap. 3.4. per ciò che concerne le consulenze.

Nel complesso, la Cassa depositi e prestiti ha adottato una metodologia adeguata alle nuove tendenze del mercato, ottenendo, sotto il profilo dell'efficienza, efficacia ed economicità, ricadute accettabili.

