

**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE ENTI LOCALI**

**DELIBERAZIONE E RELAZIONE**

**SUI RENDICONTI DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI  
E DELLE GESTIONI ANNESSE ESERCIZIO 1984  
DELIBERAZIONE n./25/1985**

PAGINA BIANCA

**CORTE DEI CONTI  
SEZIONE ENTI LOCALI**

composta dai Sigg.ri Magistrati:

*Presidente:* prof. Onorato SEPE - prof. Francesco GARRI - dott. Vincenzo BUONASSISI - dott. Nazareno FORTUNI - dott. Silvano PALUMBO - dott. Sergio RISTUCCIA - dott. Angelo TESTA - dott. Mario D'ANTINO - dott. Antonino SANCETTA - dott. Bartolomeo MANNA - dott. Antonio MAZZIOTTI - dott. Mario GIAQUINTO - dott. Cataldo VANGI - dott. Corrado VALVO - dott. Massimo VARI - Dott.ssa Rita ARRIGONI, PALLOTTA - dott. Luigi CONDEMI - dott. Guido MACCAGNO.

nell'adunanza del 29 luglio 1985;

visto il rapporto sull'andamento finanziario della gestione della Cassa depositi e prestiti redatto dal Cons. Massimo BUCCILLI, già nominato all'inizio dell'esercizio 1984 relatore sul medesimo, ma impedito a partecipare all'adunanza;

udita la relazione del Cons. Sergio RISTUCCIA;

sentito il prof. Giuseppe FALCONE, Direttore Generale della Cassa depositi e prestiti;

C O N S I D E R A T O

1. I rendiconti della Cassa depositi e prestiti e dell'annessa Sezione autonoma per l'intervento finanziario S.I.R. relativi al 1984 sono stati approvati dal Consiglio di amministrazione con delibera del 18 giugno 1985. Il Consiglio di amministrazione della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale ha approvato con delibera dello stesso giorno 18 giugno 1985 il rendiconto della Sezione; attinente allo stesso periodo.

I rendiconti sono stati trasmessi alla Corte in data 29 giugno 1985.

Le risultanze dei predetti rendiconti sono le seguenti:

GESTIONE DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI - GESTIONE PRINCIPALE

*Stato patrimoniale:*

Attività .....	L.	103.135,3 md.
Passività .....	L.	102.550,2 md.
Utile dell'esercizio .....	L.	<u>+585,1 md.</u>

*Conto economico:*

Rendite e profitti .....	L.	6.170,6 md.
Spese ed oneri .....	L.	5.585,5 md.
Utile dell'esercizio .....	L.	<u>+585,1 md.</u>

SEZIONE AUTONOMA PER L'INTERVENTO FINANZIARIO S.I.R.

*Stato patrimoniale:*

Attività .....	L.	1.394,2 md.
Passività .....	L.	1.421,3 md.
Perdita di periodo .....	L.	<u>-27,1 md.</u>

*Conto economico:*

Rendite e profitti .....	L.	7,2 md.
Spese ed oneri .....	L.	34,3 md.
Perdita di periodo .....	L.	<u>-27,1 md.</u>

## SEZIONE AUTONOMA PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE

*Stato patrimoniale:*

Attività .....	L.	10.282,5 md.
Passività .....	L.	10.286,8 md.
Perdita di periodo .....	L.	<u>-4,3 md.</u>

*Conto economico:*

Rendite e profitti .....	L.	167,3 md.
Spese ed oneri .....	L.	171,6 md.
Perdita di periodo .....	L.	<u>-4,3 md.</u>

2. La relazione allegata contiene un esame dei rendiconti oggetto della presente deliberazione e ne costituisce parte integrante.

I dati della gestione 1984 risultano influenzati dalla sovvenzione straordinaria del Tesoro di 1.800 miliardi di lire disposta dall'art. 19 - 7° comma della legge finanziaria per il 1985 (n. 887 del 22 dicembre 1984). Tale sovvenzione ha inteso remunerare in via forfettaria le giacenze della Cassa esistenti presso la Tesoreria centrale nel periodo 1° luglio 1983 - 31 dicembre 1984. Per tali giacenze non erano stati corrisposti interessi ai sensi della legge finanziaria per il 1983.

La Corte dei conti a Sezioni riunite si è già occupata nell'ambito della relazione al Parlamento in corso d'esercizio a richiesta della Presidenza del Senato del problema delle regolazioni contabili nei documenti di bilancio 1985, tra i quali detta sovvenzione, ed ha rimandato a questa sede per la verifica dei risultati della gestione.

Può rilevarsi - e ciò è stato confermato nella discussione orale dal Direttore Generale - che proprio la misura forfettaria della sovvenzione non giustifica e consente raffronti tra il suo importo e quello degli interessi attivi che sarebbero maturati sulle giacenze.

Comunque, i risultati della gestione evidenziano come siano state ripianate le perdite del secondo semestre 1983 (54,2 miliardi), e realizzato un utile di 530,8 miliardi di lire destinato ad incrementare, per una metà, le riserve e, per l'altra, il fondo di dotazione. Pertanto al 1° gennaio 1985 le riserve e il fondo di dotazione della Cassa sono aumentati giungendo le prime a 893,7 miliardi di lire e il secondo a 365,4 miliardi.

Dal 1° gennaio 1985 gli interessi attivi sui conti con il Tesoro sono stati ripristinati.

3. Il piano delle rilevazioni e i criteri di esame per l'esercizio 1984, di cui alla deliberazione n. 1.700/83 di questa Sezione indicava come oggetti di particolare attenzione, da una parte, i tempi e le modalità di realizzazione della nuova struttura della Cassa nonché gli effetti della medesima sulla gestione e, dall'altra, l'attuazione dei programmi di intervento della Cassa nel finanziamento degli investimenti degli enti locali.

Su quest'ultimo punto la relazione allegata contiene i risultati delle analisi compiute.

Per quanto riguarda, invece, l'applicazione della legge n. 197 del 1983, cioè ristrutturazione

interna della Cassa, vale ricordare che la vicenda ha subito notevoli ritardi per le ragioni illustrate da questa Sezione nella deliberazione n. 3/1985 (adunanze del 20 e 23 aprile e del 20 maggio).

Con tale deliberazione la Sezione ha, fra l'altro, richiesto al Consiglio di amministrazione di riesaminare l'ordinamento del personale deliberato il 18 dicembre 1984 per conformarlo al sistema delle leggi vigenti in materia di pubblico impiego così come ricostruito nella medesima pronuncia.

Il Consiglio di amministrazione della Cassa con deliberazione del 18 giugno 1985 ha provveduto a riesaminare detto ordinamento decidendo di revocarlo e di sostituirlo con altro più limitato.

Le soluzioni, in quanto assunte nell'ambito lasciato alle scelte discrezionali dell'organo deliberante, sono state ritenute ammissibili dalla Sezione che ha pertanto ritenuta conforme alla legge la nuova deliberazione del Consiglio.

Data l'importanza delle questioni trattate che attengono tutte alla portata della legge di ristrutturazione della Cassa, la deliberazione n. 3/1985 - già trasmessa, oltreché alla Cassa, ai Presidenti delle Camere, ai Presidenti delle Commissioni parlamentari competenti, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro del Tesoro e al Ministro della Funzione pubblica - è stata allegata alla relazione unita alla presente deliberazione.

4. Il controllo della Corte dei conti sulla Cassa depositi e prestiti è stato esercitato con modalità intese a consentire una conoscenza della gestione che fosse funzionale alla finale deliberazione sui rendiconti.

L'esperienza concreta del nuovo tipo di controllo che, a parte il momento conclusivo, certamente si differenzia in modo profondo da quello esistente prima della legge n. 197 del 1983, ha portato a verificare, anzitutto, la funzionalità del piano delle rilevazioni, da inviare annualmente al Parlamento come atto di programmazione del controllo, sul quale gli stessi organi parlamentari possono intervenire per dare alla Corte le proprie indicazioni. D'altra parte, la presenza del Collegio dei revisori, malgrado l'insufficienza della normativa al riguardo, può consentire raccordi tra verifiche interne e attività di controllo. Questa può quindi svolgersi con moduli operativi adeguati a moderne prospettive e rispondenti a criteri di tempestività ed approfondimento.

E, infatti, in materia più strettamente attinente alla gestione finanziaria, la Sezione in corso di esercizio ha acquisito elementi ed emesso pronunce in ordine ai criteri di formazione e di calcolo usati per lo stato di previsione degli investimenti e delle spese di amministrazione per l'anno 1984, alle commutazioni dell'indennità di mora in interessi di ritardato pagamento, ai criteri di formulazione del nuovo regolamento per la contabilità delle spese di amministrazione. La Cassa si è ad esse conformata.

5. Sulla base degli anzidetti risultati del controllo svolto ed accertata la concordanza dei dati contenuti nei rendiconti con le scritture tenute o controllate dalla Sezione, nonché la coerenza dei dati stessi con quanto emerso dalle verifiche effettuate dal Collegio dei revisori, nel corso della gestione ed in sede di chiusura dei conti, i rendiconti sono da dichiarare regolari.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Enti locali:

- dichiara regolari i rendiconti della gestione della Cassa depositi e prestiti, della Sezione autonoma per l'intervento finanziario S.I.R. e della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale

relativi all'anno 1984;  
approva l'unita relazione al Parlamento, predisposta ai sensi dell'art. 12, ultimo comma, della legge 13 maggio 1983, n. 197;  
restituisce alla Cassa, muniti del proprio visto, i rendiconti stessi affinché siano trasmessi, insieme a questa deliberazione e all'unita relazione, al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza e ai due Presidenti delle due Camere del Parlamento.

**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE ENTI LOCALI**

**RELAZIONE**  
**SULLA GESTIONE DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 1984**  
**TENUTA DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI**

**P R E M E S S A**

Il 1984 è il primo anno di gestione svolto interamente in base alla nuova normativa introdotta dalla legge di ristrutturazione 13 maggio 1983, n. 197.

Come è noto, infatti, il primo semestre del 1983, avendo la legge citata effetto dal 1° luglio, era ancora regolato dalla normativa previgente, sicchè in detto anno si dovette far luogo a due distinte procedure di rendicontazione, parifica ad approvazione dei consuntivi.

Venne, peraltro, ricostruito un rendiconto riguardante l'intero anno 1983, sia per consentire un significativo raffronto con la gestione 1982, sia per rendere possibile utili confronti con la successiva gestione 1984, ora all'esame.

## PARTE I - LA GESTIONE PROPRIA

## 1. LO STATO PATRIMONIALE

Ai fini di una rapida rassegna degli aspetti più significativi della gestione, conviene preliminarmente enucleare dallo stato patrimoniale tutte quelle partite che rappresentano mezzi finanziari in ordine ai quali spettano alla Cassa meri compiti amministrativi, ma che non modificano il suo patrimonio, nè incidono sul conto economico: si tratta delle voci che figurano raggruppate sotto le categorie delle «gestioni speciali» e dei «conti d'ordine».

Riguardo a questi ultimi, è sufficiente la constatazione della identità dei rispettivi importi all'attivo e al passivo, per accertarne la ininfluenza sui risultati di gestione:

PROSPETTO n. 1

(MILIARDI)

CONTI D'ORDINE					
ATTIVITÀ	Al 31/12/83	Al 31/12/84	PASSIVITÀ	Al 31/12/83	Al 31/12/84
<b>TITOLI IN DEP.</b>					
- Amm.ne C.le .....	400,5	405,1	Depositanti in Titoli .....	1.156,8	1.245,4
- Uffici Prov.li .....	756,3	840,3	Enti per titoli in dep. ....	60,2	71,4
- Di Enti corr. ....	60,2	71,4			
<b>TOTALE</b>	<b>1.217,0</b>	<b>1.316,8</b>	<b>TOTALE</b>	<b>1.217,0</b>	<b>1.316,8</b>

Per quanto riguarda le «gestioni speciali», è necessaria invece qualche ulteriore precisazione, in ordine ai seguenti dati rilevabili dallo stato patrimoniali:

PROSPETTO n. 2

(MILIARDI)

GESTIONI SPECIALI					
ATTIVITÀ	Al 31/12/83	Al 31/12/84	PASSIVITÀ	Al 31/12/83	Al 31/12/84
CC/CC tesoro x edilizia .....	6.888,1	7.733,5	Debito v. Edilizia .....	6.908,0	7.656,2
Altri cc/cc Tesoro .....	1.949,0	2.566,7	Debito x Correntista .....	840,7	1.113,5
Titoli .....	917,1	1.164,4	Fondi di rotazione .....	2.007,5	2.419,7
Ratei e risconti .....	47,9	74,3	Fondi Patr. INPS .....	1,6	1,6
<b>(1) TOTALE</b>	<b>9.802,1</b>	<b>11.538,9</b>	<b>UTILE GEST. SPEC. ....</b>	<b>62,2</b>	<b>162,7</b>
(Credito verso Gest. Prop.) ...	20,0	—	<b>(2) TOTALE</b>	<b>9.820,0</b>	<b>11.353,7</b>
			(Debito verso Gest. Propria) ..	2,1	185,2
<b>TOTALE</b>	<b>9.822,1</b>	<b>11.538,9</b>	<b>TOTALE</b>	<b>9.822,1</b>	<b>11.538,9</b>

La differenza risultante tra i totali (2) e (1) dipende dal sistema di strutture adottato dall'Amministrazione.

Questo sistema non consente però di percepire immediatamente i temporanei sfasamenti contabili delle gestioni speciali con la conseguenza che diviene impossibile la immediata percezione della reale influenza delle relative poste sui risultati di gestione.

Peraltro è sufficiente far riemergere le partite di credito e debito consolidate, per controllare l'effettiva imputabilità di detti risultati alle sole poste attive e passive della gestione propria, così come si è fatto nel precedente prospetto n. 2.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## 1.1 Le attività della gestione propria

Le attività proprie della Cassa possono raggrupparsi come segue:

PROSPETTO n. 3

(MILIARDI)

COMPARTO	ATTIVITÀ PROPRIE	Ai 31/12/83	Ai 31/12/84	VARIAZIONI	
A) - INVESTIMENTI A MEDIO E LUNGO TERMINE	Prestiti { Fondi istituz.li Leggi speciali	in contanti .....	35.015,4	39.019,1	+4.003,7
		in cartelle .....	6.511,5	5.515,0	- 996,5
			2.593,7	4.905,3	+2.311,6
		TOTALE	44.120,6	49.439,4	+5.318,8
	Partecipazioni .....	267,3	331,8	+64,5	
	Titoli della Gestione .....	2.282,7	2.183,5	- 99,2	
CC/CC sez. auton. Edilizia .....	2.026,5	2.016,3	- 10,2		
	TOTALE A)	48.697,1	53.971,0	+5.273,9	
B) - ALTRI IMPIEGHI FRUTTIFERI	C/C Tesoro fondi CC/CC/PP .....	14.550,9	22.207,3	+7.656,4	
	C/C Tesoro Fondi Risp. Post. ....	5.427,9	8.503,9	+3.076,0	
	C/C Sez. aut. intervento S.I.R. ....	201,4	228,2	+26,8	
	TOTALE B)	20.180,2	30.939,4	+10.759,2	
A)+B)	TOTALE A) + B)	68.877,3	84.910,4	+16.033,1	
C) - ATTIVITÀ "CORRENTI"	C/C poste fondi risp. post. ....	443,8	691,8	+248,0	
	C/C Tesoro (BankItalia) .....	28,5	62,7	+34,2	
	Debitori .....	2.715,8	3.565,7	+849,9	
	Ordini da riscuotere .....	164,1	4,0	- 160,1	
	Ratei Attivi .....	120,9	128,6	+7,7	
	Mobili e immobilizz. Tecniche .....	-	2,5	+2,5	
	(Credito verso Gestioni spec.li) .....	2,1	185,2	+183,1	
	TOTALE C)	3.475,2	4.640,5	+1.165,3	
D) - LI- QUIDITÀ INFRUTTIFERE	Cassa numerario .....	0,3	0,4	+0,1	
	C/C Tesoro Gest. Princ.le .....	714,7	560,7	- 154,0	
	TOTALE D)	715,0	561,1	- 153,9	
E) - INVESTIMENTI DEL FONDO DI RISERVA	Titoli del fondo di riserva .....	223,6	297,0	+73,4	
	Immobili .....	-	1,6	+1,6	
	TOTALE E)	223,6	298,6	+75,0	
F)	PERDITE ESERCIZI PRECEDENTI	-	54,2	+54,2	
A) → F)	TOTALE A) → F)	73.291,1	90.464,8	+17.173,7	
	PERDITA DELL'ESERCIZIO	110,3	-	- 110,3	
	TOTALE A PAREGGIO	73.401,4	90.464,8	+17.063,4	

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dal prospetto che precede si evince che il complesso dei capitali investiti e/o comunque destinati ad impieghi fruttiferi (Totale A+B) ammontava al 31.12.1983 a 68.877,3 md., pari al 93,98% del totale (Totale A → F = 73.291,1 md.); mentre il residuo 6,02% era costituito da attività «correnti» (Totale C), cioè crediti vari e ratei (4,74%), disponibilità liquide infruttifere (Totale D = 0,97%), nonché investimenti dei fondi di riserva (Totale E = 0,31%), i cui frutti, essendo destinati ad incrementare direttamente il fondo di riserva stesso, non incidono sul conto economico.

Passando a considerare il raffronto fra le due situazioni al 31.12.1983 e al 31.12.1984, si rileva che i rapporti di composizione non presentano apprezzabili modificazioni (1) e che i maggiori incrementi si sono verificati nei prestiti in contanti su fondi propri e per leggi speciali (rispettivamente + 4.003 e + 2.311,6) e nel conto corrente col Tesoro per la gestione del risparmio postale (+3.076), nonché nel conto corrente col Tesoro per i fondi dei conti correnti postali (+7.656,4): è questa la variazione di maggior rilievo, che conferma il crescente successo del servizio dei conti correnti postali (2).

## 1.2 Le passività e il patrimonio netto

*Seguendo lo stesso sistema espositivo adottato per le attività, le poste dello stato passivo interessanti la gestione propria possono raggrupparsi come segue;*

PROSPETTO n. 4

(MILIARDI)

COMPARTO	ATTIVITÀ PROPRIE	Al 31/12/83	Al 31/12/84	VARIAZIONI
A) - RACCOLTA	Risparmio Postale { Depositi a libretto .....	7.926,6	8.574,9	+ 648,3
	{ Buoni post. fruttif. ....	28.926,8	33.942,6	+5.015,8
	TOTALE	36.853,4	42.517,5	+5.664,1
	C/C Poste Fondi CC/CC/PP .....	18.151,7	24.845,5	+6.693,8
	Cartelle in circolazione .....	4.615,3	3.770,3	-845,0
	CC/CC Enti Vari .....	2.053,5	2.031,5	-22,0
	Depositi in numerario .....	329,4	363,4	+34,0
TOTALE A)	62.003,3	73.528,2	+11.524,9	
B) - DISPONIBILITÀ DERIVATE	Mutui da somministrare { su prestiti in contanti .....	7.604,9	8.669,6	+1.064,7
	{ fini istituz.li in cartelle .....	1,3	—	-1,3
	{ su prestiti a leggi speciali .....	578,8	2.565,9	+1.987,1
	TOTALE B)	8.185,0	11.235,5	+3.050,5
C) - PASSIVITÀ CORRENTI	Cartelle estratte .....	754,0	759,0	+5,0
	Creditori .....	1.070,4	2.854,1	+1.783,7
	Mandati inestinti .....	289,3	465,9	+176,6
	Ratei passivi .....	382,3	308,2	-74,1
	(Debito verso gestione spec.) .....	20,0	—	-20,0
TOTALE C)	2.516,0	4.387,2	+1871,2	
PATRIMONIO NETTO	Fondo di dotazione .....	100,0	100,0	—
	Fondo di riserva .....	597,1	628,3	+31,2
	Fondi di ammortam. ....	—	0,5	+0,5
	TOTALE D)	697,1	728,8	+31,7
UTILE DELL'ESERCIZIO E)	—	585,1	+585,1	
D)+E)	TOTALE	697,1	1.313,9	+616,8
	TOTALE A PAREGGIO	73.401,4	90.464,8	+17.063,4

(1) Gli investimenti ed impieghi rappresentano il 93,86% del totale e il residuo 6,14% è costituito da attività correnti (5,13%), liquidità infruttifere (0,62%), nonché dalle partite correlate al patrimonio netto (0,39%).

(2) Va ricordato, peraltro, che tali fondi possono essere utilizzati dalla Cassa per le proprie occorrenze soltanto entro i limiti di un terzo del saldo alla fine dell'anno precedente del relativo conto corrente col Tesoro, saldo che al 31.12.1983 = 14.550,9 md..

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati anzidetti, emerge il seguente quadro di composizione delle disponibilità complessive al 31 dicembre 1983 e 1984, nonché delle variazioni 1984 rispetto al 1983:

PROSPETTO n. 5

(MILIARDI)

COMPARTO	Al 31/12/83		Al 31/12/84		VARIAZIONE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
A) - Raccolta . . . . .	62.003,3	84,47	73.528,2	81,28	11.524,9	18,59
B) - Disp.tà Derivate . . . . .	8.185,0	11,15	11.235,5	12,42	3.050,5	31,27
TOTALE A) + B)	70.188,3	95,42	84.763,7	93,70	14.575,4	20,77
C) Passività Correnti . . . . .	2.516,0	3,43	4.387,2	4,85	1.871,2	74,37
D)+E) Patrim. netto . . . . .	697,1	6,95	1.313,9	1,45	616,8	88,48
TOTALE A) → E)	73.401,4	100,00	90.464,8	100,00	17.063,4	23,25

Come si vede, i rapporti di composizione sono rimasti pressochè invariati (con un lieve aumento delle quote relative alle passività correnti e al patrimonio netto), mentre le variazioni percentuali rispetto al 1983 risultano notevolmente differenziate:

- nel comparto A) (raccolta) spiccano gli incrementi del risparmio postale relativi ai depositi a libretto (+8,18%) e ai buoni postali fruttiferi (+17,34%), l'incremento del saldo del conto corrente con le Poste per i fondi del cc/cc postali (+36,88%), nonché l'aumento dei depositi in numerario (+10,32%); incrementi che coprono più che largamente le riduzioni dell'ammontare delle cartelle in circolazione (-18,31%) e dei saldi dei cc/cc con enti vari (-1,07%);
- nel comparto B) (disponibilità derivate) appaiono sensibili gli aumenti dei mutui da somministrare sui prestiti in contanti (+14%) e soprattutto sui prestiti per leggi speciali (1), con i fondi dei cc/cc postali (+341,50%).

### 1.3 - Le nuove disponibilità di capitali

Il risparmio postale ha segnato un incremento lordo di 5.664,1 miliardi; peraltro 3.251 md. sono costituiti da interessi capitalizzati, per cui il flusso netto si riduce a 2.413,1 md., dei quali ben 2.224,7 riguardano i buoni postali fruttiferi (+1.494 md. rispetto all'83, (2) mentre i depositi a libretto hanno contribuito all'aumento complessivo di (1.500,3 md.) con soli 6,3 md.

Se poi si tiene conto che 248,1 md. non erano ancora affluiti al 31 dicembre 1984 a disposizione della Cassa, il denaro fresco che il risparmio postale ha reso disponibile nel 1984 si riduce a 2.165 md. (+1.301,2 md.) rispetto al 1983).

Ai nuovi flussi vanno aggiunti i rientri, che per la parte di competenza della gestione propria risultano:

- quote ammortamento prestiti . . . . .	L.	1.744,6 md.
- rimborso di titoli . . . . .	L.	199,0 md.
TOTALE	L.	<u>1.943,6 md.</u>

(1) In questo caso l'incremento è dovuto alle anticipazioni concesse ai sensi della legge 10 febbraio 1982 n. 39, all'Amm.ne P.T. e all'Azienda di Stato per i servizi telefonici; le relative somministrazioni hanno avuto luogo nel 1985.

(2) Segnatamente i buoni postali a termine, che sembrano l'unica forma vitale di risparmio postale.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si può aggiungere che, per quanto afferisce alle gestioni speciali a rendiconto proprio, gli analoghi dati sono:

*Sezione autonoma edilizia*

Nuovi flussi .....	L.	748,1 md.
Rientri .....	L.	10,0 md.
TOTALE	L.	<u>758,1 md.</u>

mentre per le *gestioni speciali senza rendiconto proprio* i dati sono:

Nuovi flussi .....	L.	685,0 md.
Rientri .....	L.	29,5 md.
TOTALE	L.	<u>714,5 md.</u>

Complessivamente le nuove disponibilità di capitali 1984 hanno superato gli 8.247 miliardi lordi, senza tener conto dell'incremento dei fondi dei cc/cc postali, dai quali la Cassa non ha fatto nell'anno alcun prelievo per le proprie occorrenze.

2. *Il conto economico e i risultati di gestione*2.1 *Analisi del conto spese ed oneri*

Nel prospetto che segue sono esposti, a raffronto, i dati relativi alle spese ed oneri afferenti il 1983 e il 1984:

## SPESE ED ONERI

PROSPETTO n. 6

(MILIARDI)

COMPARTO		INTERESSI PASSIVI		PROVV.		IMPOSTE		AMMORT.		SPESE DI AMM.		TOTALI	
		1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984
A) - RACCOLTA	Risp. postale .....	2.887,6	3.285,3							297,1	246,8	3.184,7	3.532,1
	C/C Poste e CC/CC/PP .....	81,5	1.258,5									81,5	1.258,5
	Cartelle in circ. ....	493,9	413,4	1,7	1,6							495,6	415,0
	CC/CC Enti vari .....	37,9	62,1									37,9	62,1
	DEP. in numerario .....	6,4	6,9									6,4	6,9
TOTALE A)		3.507,3	5.026,2	1,7	1,6	—	—	—	—	297,1	246,8	3.806,1	5.274,6
B) - DISPTA DERIV.	Mutui da somministr.												
	in contanti .....	109,8	115,1									109,8	115,1
	in cartelle .....	—	—									—	—
in leggi spec. ....	11,6	5,7									11,6	5,7	
TOTALE B)		121,4	120,8	—	—	—	—	—	—	—	—	121,4	120,8
Spese non attrib.li		—	—			8,6	5,5	0,5		18,0	20,8	26,6	26,8
TOTALE GEN.LE		3.628,7	5.147,0	1,7	1,6	8,6	5,5	0,5		315,1	267,6	3.954,1	5.422,2
UTILE DELL'ESERCIZIO .....													585,1
TOTALE A PAREGGIO .....												3.954,1	6.007,3

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati anzidetti si possono rilevare i rapporti di composizione della spesa complessiva, nonché gli incrementi verificativi tra i due anni, come dal prospetto che segue:

## COMPOSIZIONE DELLA SPESA

PROSPETTO n. 7

(MILIARDI)

COMPARTO DI RIFERIMENTO	1984		1984		VARIAZIONE	
	V.A.	%	V.Ā.	%	V.A.	%
A) Raccolta .....	3.806,1	96,26	5.274,6	97,28	+1.468,5	+38,58
B) Disp.tà deriv. ....	121,4	3,07	120,8	2,23	-0,6	-0,49
non attribuibili .....	26,6	0,67	26,8	0,49	+0,2	+0,75
TOTALE	3.954,1	100,00	5.422,2	100,00	1.468,1	+37,13

Dai dati suesposti, si desume che, rispetto al 1983, gli incrementi più rilevanti di spesa si hanno negli interessi passivi riguardanti il risparmio postale (+397,7 md.), negli interessi passivi sul conto corrente con le Poste per i fondi dei cc/cc postali (+ 1.177,0 md.), nonché negli interessi passivi sui cc/cc degli enti vari (+24,2 md.); mentre si hanno minori oneri relativamente alle cartelle in circolazione (-80,6 md.), alle spese di amministrazione (-47,5 md.) e sulle somme da somministrare su mutui per leggi speciali (-5,9 md.).

Tuttavia i rapporti di composizione della spesa non presentano alterazioni di rilievo rispetto al 1983.

2.2 *Analisi del conto rendite e profitti*

Analogamente a quanto si è fatto prima per le spese ed oneri, si espongono nel prospetto n. 8 che segue i dati relativi alle rendite e profitti:

## RENDITE E PROFITTI

PROSPETTO n. 8

(MILIARDI)

COMPARTO		INTERESSI ATTIVI		UTILI SUI RIMBORSI		DIVIDENDI		TASSA DI CUSTODIA ECC.		ENTR. DIV.		TOTALI	
		1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984
INVESTIMENTI A MEDIO E LUNGO TERMINE	Prestiti { Fondi istituzli in contanti in cartelle Leggi speciali	2.523,8	2.937,0									2.523,8	2.937,0
		670,6	576,7									670,6	576,7
		149,1	156,1									149,1	156,1
	TOTALE	3.343,5	3.669,8									3.343,5	3.669,8
	Partecipazioni .....					15,5	17,2					15,5	17,2
Titoli della gestione .....	295,0	295,9	14,4								295,0	310,3	
CC/CC Sez. Aut. Edilizia .....	142,9	167,3									142,9	167,3	
TOTALE A)	3.781,4	4.133,0	14,4		15,5	17,2					3.796,9	4.164,6	
ALTRI IMPIEGHI FRUTTIFERI	C/C Tesoro fondi CC/CC/PP .....		1.264,2										1.264,2
	C/C Tesoro fondi di Resp. P. ....		535,8										535,8
	C/C Sez. aut. SIR .....	34,4	34,0									34,4	34,0
	TOTALE B)	34,4	1.834,0									34,4	1.834,0
Non attribuibili .....							4,9	4,1	7,6	4,6	12,5	8,7	
TOTALE GENERALE	3.815,8	5.967,0	14,4		15,5	17,2	4,9	4,1	7,6	4,6	3.843,8	6.007,3	
PERDITA DELL'ESERCIZIO .....											110,3		
TOTALE A PAREGGIO											3.954,1	6.007,3	

I rapporti di composizione dei ricavi complessivi risultano sinteticamente dal prospetto che segue, nel quale sono indicate anche le variazioni rispetto al 1983:

## COMPOSIZIONE DEI RICAVI

PROSPETTO n. 9

(MILIARDI)

COMPARTO DI RIFERIMENTO	1983		1984		VARIAZIONE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
A) Investimenti a medio e lungo termine	3.796,9	98,78	4.164,6	69,33	+367,7	+9,68
B) Altri impegni fruttiferi .....	34,4	0,89	1.834,0	30,53	+1.799,6	+5.231,40
non attribuibili .....	12,5	0,33	8,7	0,14	-3,8	-30,4
TOTALE	3.843,8	100,00	6.007,3	100,00	+2.163,5	+56,29

Come si vede la composizione dei ricavi risulta sensibilmente modificata rispetto al 1983: i profitti derivanti dagli investimenti a medio e lungo termine hanno perso circa 30 punti percentuali a favore del comparto degli altri impieghi fruttiferi.

Gli incrementi dei ricavi rispetto al 1983 riguardano in particolare le seguenti voci:

- interessi attivi sui prestiti in contanti ..... L. + 413,2 md.
- interessi attivi sui cc/cc con la Sez. Autonoma Edilizia ..... L. + 24,4 md.
- interessi attivi sul conto corrente col Tesoro per i fondi dei cc/cc  
postali ..... L. + 1.264,2 md.
- interessi attivi sul conto corrente col Tesoro per i fondi del risparmio  
postale ..... L. + 535,8 md.

Riguardo a queste ultime due poste è da notare che si tratta della sovvenzione straordinaria per complessivi 1.800 miliardi a titolo di remunerazione forfettaria per gli interessi concernenti tali conti correnti, non corrisposti dal Tesoro nel periodo dal 1 luglio 1983 al 31 dicembre 1984; sovvenzione disposta dall'art. 19 - 7° comma della legge 22.12.1984 n. 887 (legge finanziaria 1985).

### 2.3 I risultati di gestione a confronto con quelli del 1983

La gestione 1984 si è chiusa con un utile di 585,1 md. (differenza fra rendite e profitti per 6.007,3 md. e spese ed oneri per 5.422,2 md.).

Il 1983 aveva chiuso invece con una perdita di 110,3 md.

Ci si trova dunque dinanzi ad un miglioramento di 695,4 md., risultante da un incremento delle spese di 1.468,1 md. a fronte di un incremento di ricavi di ben 2.163,5 md.

Tale miglioramento è soprattutto conseguenza della già citata sovvenzione straordinaria del Tesoro di 1.800 miliardi (1): nelle rendite e profitti, detta sovvenzione risulta ripartita sotto le voci 1 lett. a) e b) (sotto le quali sono riportati 535,8 md. e 1.264,2 md. di interessi attivi rispettivamente sul conto corrente col Tesoro per la gestione del risparmio postale e sul conto corrente

col Tesoro per i fondi dei cc/cc postali).

Per contro, nel conto spese e perdite figurano 1.264,2 md. nella voce 1 lett. a) interessi passivi sul conto corrente col Ministero Poste per la gestione dei cc/cc ed assegni postali, sul quale nel 1983 figuravano corrisposti interessi passivi per soli 93,1 md.: l'incremento è quindi di 1.171,1 md.

Pertanto queste sole voci incidono sul citato miglioramento dei risultati di gestione per (535,8 md. + 1.264,2 md. - 1.171,1 md. =) 628,9 md. dei 695,4 md. complessivi.

#### 2.4 *Il patrimonio netto e le sue variazioni*

Il patrimonio netto è passato da 697,1 md. a 1.313,9 md. (+616,8 md.).

La variazione è dovuta per 585,1 md. all'utile di esercizio dell'84 e per 31,7 md. ai frutti netti degli investimenti del fondo di riserva.

Infatti, detto fondo, oltre che in titoli per complessivi 297,0 miliardi, è investito nel nuovo immobile della Delegazione per le zone terremotate in Casagiove (CE) per 1,6 md., nonché negli immobili di Via Goito e di Piazza Dante, rispettivamente sedi della Direzione Generale della Cassa DD.PP. e delle Casse di Risparmio postali (questi due ultimi ormai ammortizzati interamente e quindi iscritti in patrimonio per il valore simbolico di una lira ciascuno).

A rettifica di detto importo vanno considerate le perdite di esercizi precedenti da ripianare: 3,5 miliardi relativi alla perdita del 1° semestre 1983 della Sezione Aut. del Credito comunale e provinciale e 50,7 miliardi relativi alla perdita della gestione propria del 2° semestre 1983.

L'utile del 1984 (585,1 md.) dato il ripianamento di dette perdite è destinato per metà ad incremento del fondo di riserva e per l'altra metà ad incrementare il fondo di dotazione, così come prescrive l'art. 4, 2° comma della legge 197/1983.

(1) Dei 1.800 md. complessivi, sono rimasti, al netto, a vantaggio della Cassa soltanto 535,8 md.

## PARTE II

## 5. LE SEZIONI AUTONOME A RENDICONTAZIONE SEPARATA

5.1 *La sezione autonoma per l'intervento finanziario S.I.R.*

Lo stato patrimoniale della Sezione evidenzia attività per complessivi 1.394,2 md. e passività per 1.421,3 md. con una perdita di esercizio di 27,1 md.

Nel 1984 l'attività della Sezione si è limitata alla gestione dei titoli di cui aveva completato l'emissione (contro cessione da parte degli Istituti di credito speciale delle ragioni di credito vantate verso le imprese del gruppo S.I.R.).

La posta n. 1 dell'attivo (debitori gruppo S.I.R.) indica il debito residuo delle imprese dopo il rimborso da parte della Sezione della quota 1984 (III decimo dell'importo originario).

Sempre all'attivo figurano 170,4 md. sotto la voce credito verso il Tesoro, che rappresentano l'importo di detta quota annuale che, anticipata dalla Sezione, deve essere rimborsata dal Tesoro a rendiconto approvato.

La terza posta dell'attivo indica l'ammontare delle perdite degli esercizi precedenti.

Riguardo *al passivo* è da notare che la voce 1 è d'importo corrispondente alla voce 1 dell'attivo e indica l'ammontare dei titoli in circolazione al 31.12.'84.

La voce 2 indica il debito verso la Cassa DD.PP. per spese di amministrazione.

La voce 3 evidenzia la provvigione dovuta alla Banca d'Italia per il servizio dei titoli (L. 900.000) ed infine la posta 4 il saldo a debito della Sezione del conto corrente fruttifero con la Cassa DD.PP.

Il conto economico evidenzia rendite e profitti per 7,2 md. contro spese ed oneri per 34,3 md. con una perdita di esercizio di 27,1 md.

Tra le spese emergono gli interessi passivi maturati sullo scoperto di conto corrente con la Cassa (34 md.) e le spese di amministrazione per 316 milioni, oltre a 900.000 lire di provvigioni alla Banca d'Italia.

Per contro si rilevano tra le rendite e profitti 7,2 md. di contributi (1) su interessi e 29,6 milioni di sopravvenienze attive.

Rispetto al 1983 si è avuta una maggiore perdita di 644,9 milioni determinata, da una parte, da minori ricavi per 983,4 milioni e da maggiori spese per 101,5 milioni e, dall'altra, da maggiori ricavi per 25,8 milioni e da minori spese per 414,1 milioni.

Sostanzialmente si tratta, per quanto riguarda le variazioni di segno positivo, di una diminuzione di interessi passivi sullo scoperto di conto corrente con la Cassa e di maggiori sopravvenienze attive per 25,8 milioni, mentre quelli di segno negativo riguardano una diminuzione dei contributi sugli interessi (-983,4 milioni) e un incremento delle spese di amministrazione per (101,5 milioni).

5.2 - *La Sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica*

Lo stato patrimoniale della Sezione considera nella parte attiva i saldi dei conti correnti con la Cassa DD.PP. per i fondi ex GESCAL (3.432,0 md.) e per i contributi statali per l'edilizia sovvenzionata e convenzionata (3.183,2 md.), nonchè i saldi dei cc/cc per i programmi straor-

(1) Trattasi di contributi della Cassa del Mezzogiorno e del Ministero dell'Industria dovuti originariamente alle imprese del gruppo SIR, da questa ceduti agli Istituti finanziatori e da questi a loro volta alla Sezione.

dinari di edilizia abitativa, da realizzarsi da comuni e loro consorzi, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 94/1982 (626,5 md.), di quello per i fondi ex art. 45 l. n. 865/1971 per acquisizione ed urbanizzazione aree (190,8 md.), nonchè il fondo ex art. 3 della citata legge n. 94 destinato all'acquisizione ed urbanizzazione per la realizzazione del programma straordinario di edilizia (197,3 md.), cui si aggiungono 26,3 md. del fondo per gli interventi di edilizia per le Forze Armate di cui alla L. 52/1976: in totale 7.656,1 md..

La Sezione ha concesso nell'anno mutui agli Istituti autonomi per le case popolari ed ai comuni rispettivamente per 19,4 e 393,6 md., a mente della legge n. 94/82 artt. 2 e 3.

L'importo complessivo dei prestiti in essere è così passato da 2.016,9 md. a 2.385,7 md., tenuto conto delle citate nuove concessioni (413 md.) e dei rientri pari a 44,2 md..

Sul suddetto importo complessivo, a fine 1984 erano rimasti da somministrare 545,9 md.

Al 31.12.1984 erano rimaste da pagare rate di ammortamento scadute, da parte degli I.A.C.P. e delle Cooperative Edilizie, per 66,9 md. ed inoltre i contributi ancora da versare da parte delle Regioni e dei Provveditorati regionali alle OO.PP. assommavano a 84,8 md.

È da segnalare che i titoli del fondo di riserva risultano incrementati di 34,4 md., in seguito all'acquisto, ai sensi dell'art. 12 della l. 5.8.78 n. 457 di obbligazioni del Banco di Napoli, del Banco di Sardegna, della Cassa di Risparmio di Bologna e dell'Istituto Nazionale di Credito Edilizio, per un valore complessivo *nominale* di 35,2 md.

Nella parte *passiva* dello stato patrimoniale figurano:

- il debito di 2.016,3 md. verso la Cassa DD.PP. per i mutui da questa a suo tempo trasferiti alla Sezione;
- le disponibilità complessive dell'edilizia sovvenzionata e convenzionata (6.525,9 md.);
- il fondo a disposizione dei Comuni e loro consorzi per il finanziamento del programma straordinario di edilizia abitativa (626,5 md.);
- i fondi ancora disponibili ex art. 45 della l. n. 865/1971, (190,8 md.);
- l'importo di 200 md. versato dal Tesoro ai sensi dell'art. 3 della citata l. n. 94/82, sempre per l'acquisizione ed urbanizzazione aree, ma in relazione al programma straordinario di edilizia.

Il *conto economico* della Sezione presenta a fronte di rendite e profitti per complessivi 167,3 md., spese ed oneri per 171,6 md., con una perdita di esercizio di 4,3 md..

In sostanza, si hanno interessi attivi sui prestiti per 167,3 md. contro interessi passivi sui cc/cc con la Cassa DD.PP. per 167,3 md. e spese di amministrazione per 4,3 md.

Detta perdita, che ha superato quella dell'esercizio precedente (3,2 md.), verrà ripianata con i fondi di riserva di cui all'art. 12 della l. n. 457/1978.

## PARTE III

## 6. ASPETTI PARTICOLARI DELLA GESTIONE

## 6.1 I programmi d'intervento della Cassa per il finanziamento degli investimenti degli enti locali e la loro attuazione

Ai sensi del D.L. n. 55/1983, convertito nella legge n. 131/1983 (art. 9), come modificato ed integrato con gli artt. 13 e 17 della legge finanziaria 1984 (L. n. 730/1983), per il 1984 la Cassa era tenuta a mettere a disposizione degli enti locali i seguenti plafonds di credito:

- a) 1.240 md., per mutui con ammortamento a carico dello Stato a favore dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti; la metà era riservata ai comuni del Mezzogiorno con spesa corrente pro-capite 1981 inferiore al 130% della media nazionale e l'altra metà a disposizione dei comuni del Centro-Nord, con spesa corrente inferiore al 100% della media nazionale;
- per l'individuazione dei comuni aventi titolo a beneficiare del fondo, si doveva fare riferimento ai criteri di attribuzione stabiliti per i fondi perequativi;
  - era garantito, in ogni caso, a ciascun comune un importo minimo di 100 milioni;
  - le opere finanziabili erano esclusivamente quelle di costruzione e miglioramento dell'urbanizzazione primaria, con priorità per le opere fognanti, di depurazione, o acquedottistiche;
  - gli importi non utilizzati nell'anno restavano a disposizione dei comuni assegnatari per i due anni successivi;
- b) 3.465 md., per mutui con ammortamento a carico degli enti locali richiedenti; la metà era riservata agli enti del Mezzogiorno e per il riparto restava confermata la validità della delibera C.I.P.E. 14/1/1983 (cioè ripartizione su base regionale, in proporzione della popolazione residente);
- c) 495 md., per il finanziamento di opere di particolare rilevanza e di interesse sovracomunale eseguite dai comuni, dalle province e dai loro consorzi; in tale fondo erano compresi 100 md. destinati ai comuni di Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli, per la costruzione e il completamento di ferrovie metropolitane; l'ammortamento dei mutui era a carico degli enti mutuatari;
- d) 550 md. per la costruzione di impianti di depurazione, di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di distribuzione di metano, di produzione, recupero, trasporto e distribuzione di calore derivante da cogenerazione o da utilizzo di energie rinnovabili ammessi a fruire dei contributi previsti dall'art. 10 della L. n. 308/1982; anche per questi mutui, l'ammortamento era a carico degli enti mutuatari.

A fine 1984, i dati di consuntivo riguardanti la concreta utilizzazione dei fondi suddetti risultano i seguenti: (1)

Lettera A)

PROSPETTO n. 10

(MILIARDI)

AREA	Assegnazioni 1984	ADESIONI				CONCESSIONI			
		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984	
		N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
C. Nord .....	* 620	1.625	139,8	3.898	419,2	1.338	140,6	2.701	272,1
Mezzogiorno .....	* 620	944	122,9	2.541	381,0	949	141,9	1.655	237,2
TOTALE	1.240	2.569	262,7	6.439	800,2	2.287	282,5	4.356	509,3

\* In realtà i dati dovrebbero essere lievemente rettificati, per tener conto che tra gli enti del Centro/Nord sono compresi alcuni comuni della Toscana, Marche e Lazio, che rientrano nella riserva del 50% a favore del Mezzogiorno - Peraltro l'entità della differenza è trascurabile ai fini di un discorso globale.

(1) Ai fini di questo si dirà appresso, ai riportano anche i dati a fine agosto 1984.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Lettera B)

PROSPETTO n. 11

(MILIARDI)

AREA	Assegnazioni 1984	ADESIONI				CONCESSIONI			
		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984	
		N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
C. Nord . . . . .	* 1.732,5	5.375	966,8	13.993	2.868,6	4.702	764,0	9.396	1.785,0
Mezzogiorno . . . . .	* 1.732,5	2.853	573,1	11.138	2.668,4	2.574	444,2	4.728	902,1
TOTALE	3.465,0	8.228	1.539,9	25.131	5.537,0	7.276	1.208,2	14.124	2.687,1

## Lettera C)

PROSPETTO n. 12 (\*)

(MILIARDI)

AREA	Assegnazioni 1984	ADESIONI				CONCESSIONI			
		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984	
		N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
C. Nord . . . . .	} 395	274	227,1	441	386,7	209	169,6	429	361,3
Mezzogiorno . . . . .		76	30,9	115	61,6	23	10,7	70	29,9
TOTALE	395	350	258,0	556	448,3	232	180,3	499	391,2

(\*) al netto dei 100 md. per le ferrovie metropolitane

## Lettera D)

PROSPETTO n. 13

(MILIARDI)

AREA	Assegnazioni 1984	ADESIONI				CONCESSIONI			
		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984		AL 31/8/1984		AL 31/12/1984	
		N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
C. Nord . . . . .	} 550	188	102,2	484	277,0	56	28,7	243	154,6
Mezzogiorno . . . . .		50	16,7	148	57,9	9	1,6	37	9,8
TOTALE	550	238	118,9	632	334,9	65	30,3	280	164,4

Riguardo ai dati suesposti, sembra opportuno rilevare quanto segue;

*lett. a)*

- il riferimento alle assegnazioni dell'anno non appare significativo, in quanto, per avere una misura attendibile del grado di attuazione del programma, occorrerebbe tener presenti anche le quote non ancora utilizzate, ma tuttavia utilizzabili, delle assegnazioni dei due anni precedenti (come si è visto, i fondi spettanti in ciascun anno restano a disposizione per un triennio);
- al 31.12/84 sono risultati definitivamente inutilizzati 78,2 md. sulle assegnazioni del 1982: si tratta di opportunità di investimento che i comuni destinatari hanno lasciato cadere, nonostante che esse non comportassero alcun onere per i loro bilanci;
- le assegnazioni del 1984 hanno subito un ritardo notevole a causa, soprattutto, della novità e complessità del sistema di individuazione dei comuni destinatari, introdotto dall'art. 9 del D.L. n. 55/1983, convertito nella l. n. 131/1983: in pratica, gli enti interessati le hanno potute conoscere soltanto in giugno;
- come già si è verificato per i fondi del 1981, '82 e '83, le concessioni sono restate al di sotto delle disponibilità assegnate e in modo particolare sono rimasti indietro i comuni del Mezzogiorno (anche se lo scarto risulta alquanto attenuato rispetto agli anni precedenti);

*lett. b)*

- per questi fondi, il riferimento alle cifre del programma è assai più significativo, trattandosi di plafonds e validità soltanto annuale;
- in questo caso, inoltre, particolare rilievo assumono i dati relativi alle adesioni, in quanto, se è vero che la legge garantisce nell'anno un determinato importo complessivo di concessioni (e ne stabilisce le modalità di riparto), è anche da tener presente che - come espressamente prevedeva il 2° comma dell'art. 9 del D.L. 28 febbraio 1981 n. 38, convertito nella l. 23 aprile 1981 n. 153 - la Cassa è tenuta ad assicurare in ciascun esercizio un volume di *affidamenti di massima* tale da consentire le concessioni autorizzate; del resto, è da considerare che le adesioni, oltre a costituire l'unico strumento di modulazione del volume delle concessioni, impegnano la Cassa a far luogo alle concessioni affidate, le quali possono essere negate solo in casi assolutamente eccezionali e sempre per motivi non imputabili alla Cassa stessa;
- ciò premesso, è da rilevare che, seppure a fine 1984 il volume globale delle concessioni è rimasto lievemente al di sotto del livello previsto, quello delle adesioni, però, supera questo largamente e, quel che più rileva, mostra un sensibile ricupero da parte degli enti del Mezzogiorno, attestandosi a livelli abbastanza aderenti alle indicazioni legislative;
- peraltro, non va sottaciuto che ben 16.903 delle 25.131 adesioni dell'anno risultano date nell'ultimo quadrimestre (8.618 al C. Nord. e 8.285 al Mezzogiorno), e che delle 14.124 concessioni dell'anno, 6.848 (4.694 al C. Nord e 2.154 al Mezzogiorno) sono state disposte nell'ultimo quadrimestre;

*lett. c)*

- per questo fondo, è da considerare anzitutto che esso è destinato a finanziare opere di notevole impegno, senza preventiva ripartizione tra enti del Centro-Nord ed enti del Mezzogiorno;
- in secondo luogo, che sul fondo stesso gravano i 100 md. destinati al finanziamento della costruzione e completamento delle ferrovie metropolitane, tutti affidati nell'anno e concessi per 85,2 miliardi;
- per quanto riguarda i restanti 395 md., ai quali esclusivamente si riferiscono i dati del prospetto

che precede, appaiono soddisfacenti i livelli complessivamente raggiunti (concessioni 391,2 md. e adesioni 448,3 md.), ma non si può trascurare che gli importi destinati al Mezzogiorno (adesioni 61,6 miliardi; concessioni 29,9 md.) risultano assai scarsi;

- delle 556 adesioni, peraltro, 206 sono state date nell'ultimo quadrimestre, nel quale inoltre sono state disposte 267 delle 799 concessioni;

lett. d)

- anche per questo fondo va tenuto presente che si tratta di opere di grande impegno e che la legge non fissava preventivamente una riserva a favore del Mezzogiorno;
- sui 550 md. previsti, si sono avute adesioni per 334,9 md. e concessioni per 164,4 md. con risultati, quindi, non certo brillanti;
- peraltro, delle 632 adesioni e delle 280 concessioni dell'anno, rispettivamente 394 e 215 sono state disposte nell'ultimo quadrimestre;
- infine, è da sottolineare che i dati relativi agli enti del Mezzogiorno (adesioni n. 148 per 57,9 md. e concessioni n. 37 per 9,8 md.) appaiono assolutamente insoddisfacenti.

Nel prospetto che segue, si mettono a confronto i *dati complessivi* riguardanti le adesioni e concessioni del 1984 con quelli analoghi del 1983;

PROSPETTO n. 14

(MILIARDI)

AREA	ADESIONI				CONCESSIONI			
	1983		1984		1983		1984	
	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
C. Nord . . . . .	10.902	1.944,1	18.816	3.951,5	10.644	1.716,8	12.769	2.573,0
Mezzogiorno . . . . .	6.013	1.084,0	13.942	3.168,9	5.591	1.091,1	6.490	1.179,0
TOTALE	16.915	3.028,1	32.758	7.120,4	16.235	2.807,9	19.259	3.752,0

Come si vede, rispetto all'anno precedente, nel 1984 l'importo complessivo delle adesioni mostra un incremento del 135%; mentre inoltre le adesioni del 1983 riguardavano per il 64,20% il Centro/Nord e soltanto per 35,80% il Mezzogiorno, nel 1984 il riparto risulta sensibilmente migliorato: 55,50% al Centro/Nord e 44,50% al Mezzogiorno. Gli analoghi dati relativi alle concessioni risultano, invece, i seguenti: nel 1984 in complesso, +33,62% rispetto al 1983; peraltro, quelle destinate al Centro/Nord costituiscono il 68,58% e quelle per il Mezzogiorno il 31,42%; mentre nel 1983, le percentuali erano state, rispettivamente, il 61,14% e il 38,86%.

Le tendenze che affiorano dai dati suddetti indicano che, mentre l'aumento delle concessioni nel 1984 ha riguardato soprattutto il Centro/Nord - evidentemente risentendo dell'andamento delle adesioni del 1983 - la decisa impennata delle adesioni del 1984 ha riguardato in buona misura il Mezzogiorno, avvicinandosi sensibilmente al disegno del legislatore.

Mette conto sottolineare che i risultati finali complessivi del 1984 sono stati raggiunti dopo che il Consiglio di amministrazione della Cassa, nella riunione del 18 settembre 1984, avendo constatato il delinarsi di una contrazione dell'attività creditizia ancora più marcata di quella già verificatasi nel 1983, aveva stabilito che, per l'ultimo trimestre 1984, i plafonds di cui alla lett. b)

fossero così aumentati:

*Area Centro/Nord:* per assegnazioni fino a 1 md., aumento fino all'80% con un minimo di 500 milioni; per assegnazioni da 1 a 5 md., incremento proporzionale dall'80 al 50%; per assegnazioni di importo superiore, incremento proporzionale dal 50 al 20%; per i grandi enti e per le opere di importo unitario superiore a 2 md., valutazioni caso per caso sotto il profilo costi/benefici;

*Mezzogiorno:* il doppio di quanto previsto per il Centro/Nord, fermo restando quanto riguarda l'ultimo punto.

Tale decisione mirava a contrastare la rilevata tendenza negativa, che veniva ricollegata, oltre che al noto quadro anomalo presentato dal Mezzogiorno (carenza di infrastrutture accompagnata da diffusa mancanza di investimenti) soprattutto all'incertezza determinatasi, dopo le modifiche apportate dalla legge finanziaria 1984, al regime di rimborso statale degli oneri di ammortamento dei mutui, quale previsto dalla disposizione dell'art. 13 del D.L. n. 55/1983, convertito nella l. n. 131/1983 (1)

Il numero delle operazioni compiute dalla Cassa ha raggiunto nell'anno il seguente livello: complessivamente, - senza distinzioni di oggetto e di gestione cui sono da imputare - si sono avute 33.965 adesioni su 37.921 domande, 20.722 concessioni e 74.578 somministrazioni.

## 6.2 Le spese di funzionamento

A fronte di previsioni di bilancio inizialmente stabilite in 31,3 md. complessivi e definitivamente assestate in 31,6 md., sono stati assunti impegni per 29 md. e sono stati fatti pagamenti per 14,7 md. sulla competenza, (oltre a pagamenti sui residui per 9,4 md.).

Rispetto alle previsioni definitive, si sono avute quindi economie per 2,6 md., ma rispetto agli impegni dell'anno precedente (21,5 md.), si registra un incremento di spesa di 7,5 md. (+34,88%) riferibile principalmente a spese di personale (+4,3 md.), a spese per impianti, attrezzature e macchinari (+1,6 md.) e a lavori di sistemazione e adattamento dell'edificio di Via Goito (+1,2 md.).

Le somme rimaste da pagare (residui passivi) ammontano a 14,3 md.; si tratta in particolare di spese per il personale (da rimborsare al Ministero del Tesoro) per 9,8 md., di spese per impianti, attrezzature e macchinari per 1,8 miliardi, spese di manutenzione, noleggio ed esercizio del Centro Elaborazione Dati per circa 600 milioni e spese per competenze accessorie al personale per 600 milioni.

Nella complessiva spesa di 20,4 md. per il personale va considerato che è compreso il rimborso forfettario al Tesoro per l'utilizzazione - in operazioni interessanti la Cassa DD.PP. - di personale della Tesoreria Centrale, delle Ragionerie Provinciali e delle Direzioni Provinciali del Tesoro, per l'ammontare di 5,5 md. (invariato rispetto al 1983).

## 6.3 I conti correnti con la Tesoreria Centrale dello Stato

Nel 1984 il movimento finanziario globale (2) della Cassa DD.PP. si è concretato nelle seguenti cifre:

Entrate .....	L.	31.503,6 md.
Uscite .....	L.	19.461,9 md.
Saldo .....	L.	<u>+12.041,7 md.</u>

somma, che è andata ad accrescere il complesso dei saldi dei conti correnti che la Cassa intrattiene con la Tesoreria Statale.

(1) Infatti, il 14 comma dell'art. 6 della l. finanziaria 1985 ha riportato al 100% la misura di detto rimborso statale (originariamente prevista in un terzo).

(2) Inclusi i movimenti riguardanti le Sezioni autonome, nonché le gestioni speciali, il cui rendiconto è compreso in quello della gestione principale.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infatti, dalla parte attiva dello stato patrimoniale, si rilevano a confronto i dati della situazione al 31/12/'83 e al 31/12/'84:

PROSPETTO N. 15

(MILIARDI)

Al 31/12/1983		Al 31/12/1984		VARIAZIONI	
	0,3		0,3		—
	5.427,9		8.503,9		+ 3.076,0
	14.550,9		22.207,4		+ 7.656,5
	714,6		560,7		— 153,9
	6.888,0		7.733,4		+ 845,4
	1.948,9		2.566,6		+ 617,7
TOTALE	29.530,6	md.	41.572,3	md.	+ 12.041,7

La variazione in aumento di 12.041,7 md. rappresenta appunto la differenza tra le somme che la Cassa ha fatto affluire in Tesoreria e quelle che ne ha prelevato nell'anno.

## DELIBERAZIONE N. 3/1985

CORTE DEI CONTI  
SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai Signori Magistrati:

Presidente: Prof. Onorato SEPE; Prof. Francesco GARRI; Dott. Vincenzo BUONASSISI; Dott. Nazareno FORTUNI; Dott. Claudio DE ROSE; Dott. Silvano PALUMBO; Dott. Sergio RISTUCCIA; Dott. Mario D'ANTINO; Dott. Massimo BUCCILLI; Dott. Antonino SANCETTA; Dott. Bartolomeo MANNA; dott. Antonio MAZZIOTTA; Dott. Mario GIAQUINTO; Dott. Cataldo VANGI; Dott. Corrado VALVO; Dott. Massimo VARI; Dott.ssa Rita ARRIGONI PALLOTTA; Dott. Luigi CONDEMI;

- nelle adunanze del 20 e 23 aprile e del 20 maggio 1985;
- vista la lettera che il Ministro del Tesoro ha inviato al Presidente della Sezione il 15 aprile per illustrare la posizione del Tesoro sulle questioni di applicazione della legge n. 197 del 1983, concernente la ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti, che lo stesso Presidente della Sezione aveva sottoposto all'attenzione del Ministro con lettere del 23 e del 30 marzo 1985;
- udito il relatore Cons. Sergio Ristuccia;
- udito, nell'adunanza del 20 aprile, l'intervento del Vice-Direttore Generale della Cassa depositi e prestiti dott. Vincenzo Spena;

## C O N S I D E R A T O

## 1. LE DIFFICOLTÀ DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DI RISTRUTTURAZIONE.

1.1 A due anni dall'approvazione della legge 13 maggio 1983 n. 197 che disciplina la Cassa depositi e prestiti con effetto dal 1° luglio dello stesso anno, la ristrutturazione della Cassa non è ancora completata. Anzi, il processo di ristrutturazione appare ostacolato da notevoli difficoltà. A parte l'iniziale ritardo nella costituzione dei nuovi organi della Cassa, a suo tempo segnalato dalla deliberazione n. 1699/83 di questa Sezione, tali difficoltà derivano da alcuni problemi di interpretazione della portata innovativa della legge 197.

Sono problemi che riguardano, da una parte, il rapporto fra la legge 197 e le norme legislative che disciplinavano la Cassa al momento della sua entrata in vigore e, dall'altra, il rapporto fra la medesima legge 197 e la legge-quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 29 marzo 1983).

1.2 La linea d'interpretazione su cui si sono mossi gli organi della Cassa per promuovere l'attuazione della legge 197 è parsa inizialmente caratterizzata, secondo quanto risulta dagli atti, da un'ipotesi di innovazione massima, *tale cioè da condurre la Cassa fuori dall'amministrazione diretta dello Stato*. Tuttavia, prima di dare luogo a decisioni rilevanti, tale ipotesi è stata corretta, *riconoscendosi che era rimasto fermo l'incardinamento della Cassa nella amministrazione statale*.

È rimasta aperta la questione relativa al grado di autonomia della Cassa, soprattutto per quanto riguarda i poteri degli organi amministrativi. In concreto, sono sorte questioni in relazione a comportamenti e deliberazioni del Consiglio di amministrazione, intorno alle quali questa Sezione ha mosso osservazioni e richiesto elementi di delucidazione nell'esercizio del controllo.

La Sezione ha ritenuto di valutare congiuntamente le questioni via via sorte - dato che esse riconducono tutte al problema, fondamentale e preliminare, della portata innovativa della legge n. 197 - e di riferirne al Parlamento.

## 2. LA PORTATA INNOVATIVA DELLA LEGGE n. 197/83

## 2.1 È questo, dunque, il primo e principale nodo interpretativo da sciogliere.

A tale fine occorre muovere dalla constatazione che il problema è stato presente al legislatore. L'articolo 1, comma 1°, prescrivendo che «la Cassa depositi e prestiti è disciplinata dalla presente legge nonchè dalle altre norme che non risultino con essa in contrasto», non è infatti mera ripetizione del principio in base al quale è regolata la successione delle leggi nel tempo. *Il citato articolo stabilisce, invece, per l'ordinamento della Cassa, un principio di continuità ed integrazione tra la legge nuova e la normativa previgente.* Poichè la nuova disciplina non esaurisce la materia e poichè essa è stata emanata tenendo presente l'intero corpus legislativo che regola od incide sull'attività e sul ruolo della Cassa, legge n. 197 e leggi vigenti al momento della sua emanazione *devono fare sistema*, fatta esclusione ovviamente per i punti in cui si trovino in contrasto.

## 2.2 Il complesso normativo a cui l'art. 1 della legge n. 197 fa rinvio, e che è costituito dalla legislazione cui si è appena fatto cenno, nonchè da tutte le parti del Testo Unico non toccate dalla nuova legge, specifica i compiti istituzionali della Cassa e ne determina le modalità di realizzazione.

È da tale complesso di norme che si ricava il ruolo, per così dire tradizionale, della Cassa quale organismo di garanzia e di gestione del risparmio postale, che è l'unico raccolto direttamente dall'amministrazione statale. Ugualmente trovano disciplina nella normativa a cui la legge n. 197 fa rinvio:

- i rapporti fra la Cassa e l'amministrazione postale che raccoglie detto risparmio attraverso gli uffici di bancoposta dislocati sull'intero territorio nazionale;
- i rapporti fra la Cassa e la Tesoreria centrale dello Stato;
- l'obbligo della Cassa di tenere le proprie disponibilità liquide, non altrimenti investite, in conti correnti presso quest'ultima;
- i rapporti fra la Cassa e le Tesorerie provinciali dello Stato per quanto riguarda le operazioni di pagamento per conto della Cassa medesima (ovvero, ancora, gli altri servizi resi alla Cassa dalle Direzioni provinciali del Tesoro).

Ad altra normativa occorre ugualmente fare riferimento per quanto riguarda determinati interventi finanziari in campi specifici (si pensi all'edilizia residenziale e all'intervento finanziario per il salvataggio della SIR) che si realizzano sulla base, prevalentemente o esclusivamente, di provvista di mezzi a carico del bilancio dello Stato, o, comunque, vengono effettuati per conto dello Stato (Fondo Investimenti e Occupazione, metanizzazione del Mezzogiorno, etc.).

Così come, infine, da altra normativa ed in particolare da quella che disciplina la finanza locale si ricava il collegamento, sia pure eventuale, fra l'attività di concessione dei mutui e il bilancio dello Stato. Si veda, al riguardo, la norma, ripetuta da ultimo dall'art. 9, 7° comma, del D.L. n. 55 del 1983 (convertito nella legge n. 131/1983), secondo la quale, qualora la Cassa, per carenza di mezzi propri, non sia in grado di effettuare i finanziamenti previsti agli enti locali, «si provvede con apporti da inscrivere nello stato di previsione del Ministero del tesoro, da determinarsi con la legge di bilancio».

Si può dunque agevolmente concludere che la fisionomia dell'attività istituzionale della Cassa si trae soprattutto dalla normativa esterna alla legge 197/1983, normativa che il legislatore non ha voluto in alcun modo toccare nel compiere la «ristrutturazione» della Cassa medesima.

*È quindi chiaro il senso della ristrutturazione: essa riguarda esclusivamente l'assetto e i poteri degli organi amministrativi, i criteri della gestione, l'organizzazione amministrativa, la creazione e la gestione diretta di un proprio personale.* L'uso del termine «ristrutturazione» nel titolo della legge ne rappresenta correttamente la portata. Nessuna «riforma» in senso proprio può infatti evitare - come si fa invece nel caso della legge n. 197 - di toccare e ridisegnare in qualche modo gli stessi compiti istituzionali dell'organismo riformato.

- 2.3 Possono essere fissati a questo punto i criteri ermeneutici contenuti nel citato art. 1, 1° comma, della legge n. 197. In breve si può dire:
- a) *la legge si inserisce in un corpus normativo riguardante i compiti e le attività istituzionali della Cassa che viene integralmente fatto salvo;*
  - b) *le modificazioni di procedure e poteri decisionali, organizzative e gestorie costituiscono una sorta di novellazione dell'ordinamento della Cassa;*
  - c) *detta legge, tuttavia, contenendo un nuovo articolato disegno di organizzazione, non può essere applicata senza prima chiarire - secondo un criterio sistematico - la portata delle norme in essa contenute;*
  - d) *il confronto fra le singole norme contenute nella legge n. 197 e quelle corrispondenti contenute nelle leggi precedenti, non può prescindere da questa preliminare interpretazione sistematica della portata della «ristrutturazione».*

### 3. LA NATURA GIURIDICA DELLA CASSA

- 3.1 Nella vicenda concreta dell'applicazione della legge n. 197 il problema della *natura giuridica* della Cassa depositi e prestiti è stato ritenuto come uno dei principali, se non come il principale, problema interpretativo da risolvere.

Occorre subito dire, tuttavia, che tale rilievo appare eccessivo. E ciò per due ordini di ragioni: perchè, in un primo luogo, le qualificazioni soggettive hanno una importanza relativamente modesta, soprattutto quando le norme di diritto positivo non vi riconnettano conseguenze specifiche attraverso, per esempio, normative-quadro e perchè, in secondo luogo, è lo stesso legislatore che ha dato scarso rilievo alla questione nel caso specifico. Ciò si deduce proprio da fatto già sottolineato, che il legislatore non ha toccato il campo dei compiti istituzionali della Cassa depositi e prestiti, *campo che pur sempre rimane importante ai fini di stabilire per via legislativa o per via interpretativa la natura giuridica di un organismo pubblico.*

- 3.2 Fatta la precedente premessa, è tuttavia necessario considerare se risulti dalla legge qualche indicazione circa la qualificazione giuridica della Cassa.

A tal fine *alcune rilevanti indicazioni* offre il confronto fra il testo del disegno di legge n. 2014 presentato al Parlamento dal Governo il 22 settembre 1980 e il testo della legge n. 197. Nel disegno di legge, la Cassa veniva espressamente qualificata come azienda autonoma. E del modello azienda autonoma, quello ricavabile induttivamente sia dalle aziende tradizionali, sia da quelle di più recente costituzione, nonchè dalla proposta di una normativa-quadro sulle aziende autonome allora in elaborazione, il disegno di legge raccoglieva alcuni tratti caratteristici, come la figura del Ministro-presidente del Consiglio di Amministrazione e la costituzione del Collegio dei Revisori.

La legge n. 197 non contiene più la espressa qualificazione di azienda autonoma e il 1° comma dell'art. 1 che la conteneva è stato sostituito con la disposizione, innanzi citata, che fa rinvio alle leggi precedenti come necessario completamento della legge di ristrutturazione. *Per il resto sono rimasti alcuni tratti caratteristici del «modello» azienda.*

Vale ricordare che nelle audizioni, per lo più informali, compiute dalla VI Commissione della Camera dei Deputati (Finanze e Tesoro), molte obiezioni erano state mosse, secondo quanto risulta, intorno alle conseguenze di una ridefinizione della natura della Cassa. Nè va dimenticato il fatto che nel frattempo era stata abbandonata l'idea di una normativa-quadro sulle aziende autonome e, dunque, era venuta meno l'esigenza di un raccordo con tale normativa in itinere.

In sostanza l'eliminazione dal testo della legge della qualificazione giuridica della Cassa sembra rispondere *al criterio che il legislatore ha assunto a base della ristrutturazione: di definire con norme positive l'ambito della normativa da cui trarre gli elementi costitutivi dell'ordinamento della Cassa senza passare attraverso il rinvio a figure astratte di diritto.*

Se, nonostante tutto ciò, si vuole dare una qualificazione giuridica della natura della Cassa, *il modello dell'azienda autonoma rimane quello più vicino all'assetto che risulta*, oltrechè da indicazioni parziali ma esplicite come quella contenuta nel 1° comma dell'art. 11 della legge 197, dal sistema normativo costituito dalla medesima legge n. 197 e dalle leggi ad essa precedenti. Del resto già prima della ristrutturazione la dottrina riteneva che la Cassa avesse già alcuni elementi caratteristici dell'azienda, primo fra tutti la separazione del bilancio e del patrimonio da quelli dell'amministrazione ministeriale. Con la separazione del personale questi elementi sono aumentati.

Che poi siano molto accentuati gli aspetti *di diversificazione della Cassa dal «modello»* (peraltro esclusivamente teorico) risulta dalla peculiarità delle sue attività sulle quali questa stessa deliberazione si sofferma. *Per questo è stata usata in qualche occasione a proposito della Cassa l'espressione «azienda autonoma speciale».*

#### 4. I POTERI DI DECISIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

##### 4.1 La questione che si pone, a questo punto, è l'ampiezza dei poteri di decisione del Consiglio di amministrazione, cioè l'interpretazione dell'articolo 8 della legge n. 197.

In particolare, si tratta di stabilire se le materie indicate alle varie lettere del primo comma siano, o meno, materie su cui il potere decisionale del Consiglio si esercita compiutamente e in via definitiva. Il quesito sorge tenendo presenti le norme previgenti (art. 10 Regolamento, approvato con Decr. Luogotenenziale 23 marzo 1919, numero 1058), che appaiono di impianto sostanzialmente analogo.

Secondo queste ultime norme le delibere del Consiglio costituivano solo uno degli stadi del procedimento di decisione che si concludeva, per alcuni atti (stato di previsione delle spese di amministrazione, concessione dei finanziamenti ecc.) con l'approvazione finale del Ministro del tesoro (ovvero presupponevano il suo preventivo assenso).

Una interpretazione limitata al confronto fra il vecchio ed il nuovo articolo potrebbe dare apparente fondatezza alla questione. Ma già la formulazione dell'art. 8 contiene elementi che consentono di superare tale perplessità: si consideri, ad esempio, che la stessa lettera g) - la cui portata sarà successivamente oggetto di esame - sta ad indicare un potere compiuto (non soggetto ad altri poteri sovraordinati), laddove precisa che le delibere sull'ordinamento e l'organizzazione del personale devono essere prese «in attuazione delle norme di legge e degli accordi collettivi».

Precisazione sostanzialmente superflua, ove il potere del Consiglio fosse ancora prevalentemente un potere di proposta, come avveniva secondo le norme previgenti. Evidentemente la precisazione avrebbe dovuto essere riferita più propriamente allo stadio finale del procedimento.

Il quale tuttavia - è questa la portata innovativa dell'art. 8 - non c'è più. A tale conclusione si arriva agevolmente seguendo l'interpretazione sistematica della legge n. 197 nell'ambito innanzi precisato della sua operatività.

L'istituzione del Collegio dei Revisori è, in questa prospettiva sistematica, l'elemento normativo più probante. Essa è la conseguenza del fatto che l'organo amministrativo collegiale assume il ruolo di massimo organo decisionale e che il procedimento formativo della volontà della Cassa si conclude a livello di tale organo: di qui la necessità che nella Cassa ci sia un organo di controllo interno. Altrettanto probante è anche un altro elemento innovativo contenuto nella legge n. 197, costituito dalle norme degli articoli 2 e 4 che contengono i criteri di economicità cui la gestione della Cassa deve conformarsi.

In che *consista l'accentuazione dei criteri di economicità voluta dal legislatore*, si ricava dal confronto fra il testo dell'art. 4 della legge 197 e quello dell'art. 5 del d.d.l. n. 2014 (Camera dei deputati - VIII Legislatura). Nel 2° comma di tale articolo 5 si proponeva che «le eventuali perdite di esercizio che non si siano potute ripianare entro il triennio con gli utili netti dei successivi

esercizi o con l'impiego del fondo di riserva, saranno poste a carico del bilancio dello Stato». Nel 2° comma dell'art. 4 della legge 197 si detta, invece, il precetto che «le eventuali perdite di esercizio che non si siano potute ripianare con gli utili netti conseguiti nel triennio successivo o con l'impiego del fondo di riserva vanno a riduzione del fondo di dotazione». Insomma non c'è automatismo nello scaricare le eventuali perdite sul bilancio dello Stato, ma occorre, quando esse si verificano e compromettano l'esistenza del fondo di dotazione, tornare in Parlamento per avere una legge che lo ricostituisca (o lo aumenti).

I criteri di gestione impliciti in queste norme presuppongono organi amministrativi (sia il Consiglio di Amministrazione sia il Direttore Generale) dotati di sufficiente autonomia decisionale ed operativa e che, di conseguenza, più direttamente rispondano della loro attuazione.

*È dunque da condividere quanto afferma il Ministro del tesoro nella lettera del 15 aprile u.s., secondo la quale egli non è sovraordinato alla Cassa per quanto riguarda le decisioni relative all'attività istituzionale, essendo decadute le norme che prevedevano l'assenso del Ministro alle operazioni di impiego così come l'approvazione dello stato di previsione delle spese di amministrazione e dell'elenco delle concessioni dei mutui.*

- 4.2 Nella citata lettera inviata dal Presidente di questa Sezione al Ministro del tesoro in data 23 marzo 1985 era stata adombrata l'ipotesi che l'assenso agli impieghi e l'approvazione degli elenchi dei mutui fossero adempimenti ancora richiesti per una sorta di mutazione interna della loro finalità: cioè in quanto espressione di un diverso potere del Ministro. Non più quello, sovraordinato, di ultima istanza decisionale, ma quello di organo di indirizzo e di vigilanza. *Poichè è cresciuta la dimensione dell'attività svolta dalla Cassa con modalità creditizie, (anche se si tratta di quella attività che le discipline finanziarie chiamano di intermediazione finanziaria non bancaria), può porsi il problema se, a fronte di tale crescita, non venga a rafforzarsi in capo al Ministro del tesoro il potere di vigilanza. Il punto merita un esame più disteso successivamente. Qui intanto può affermarsi che assensi e approvazioni di singole operazioni non sono gli strumenti propri per esercitare un potere di indirizzo e di vigilanza.*

Essi, al contrario, rimangono strumenti propri solo di un procedimento amministrativo (oggi decaduti perchè il procedimento, per quanto innanzi detto, si conclude entro il Consiglio) e non possono subire mutazioni di finalità.

*La prassi seguita dalla Cassa di non richiedere al Ministro del tesoro l'assenso o l'approvazione per le deliberazioni degli impieghi e degli elenchi dei mutui è da dichiarare, pertanto, pienamente conforme alla legge.*

## 5. I POTERI DEL MINISTRO DEL TESORO

- 5.1 Nella lettera del 15 aprile il Ministro del tesoro, dopo aver affermato che alla Cassa «è stata riconosciuta piena autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale» e che, dunque, lo stesso ministro «in quanto presidente del Consiglio di amministrazione, è organo della Cassa e non autorità ad essa sovraordinata, per quanto riguarda le decisioni relative all'attività istituzionale» - affermazione che, come già detto, è da condividere - rileva poi che «rimangono ovviamente al Ministro del tesoro, in quanto Autorità sovraordinata al sistema creditizio, le competenze relative alla determinazione dei saggi di interesse attivi e passivi, nonchè l'autorizzazione alla emissione dei titoli obbligazionari che, più che alla stretta attività gestionale della Cassa medesima, ineriscono alla politica economica generale».

Egli infine aggiunge: «per quanto poi concerne la prospettazione della funzione di vigilanza ex post... ritengo, anche sulla base della prassi, che non siano necessari altri particolari adempimenti».

Viene così delineata dallo stesso ministro la fisionomia essenziale del potere ministeriale di indirizzo e di vigilanza nei confronti della Cassa.

- 5.2 Dunque, pur cessando ogni rapporto di tipo gerarchico, residua, anzi si accresce, nel Ministro,

il diverso potere appena accennato. Delle modalità di esplicazione di tale potere la legge n. 197 tuttavia non si occupa. *In realtà, non sembra strettamente necessaria una disciplina legislativa a questo riguardo.*

Negli studi preparatori che anni addietro furono compiuti per una più organica modifica dell'ordinamento della Cassa questi aspetti risultano approfonditi.

Molto si è insistito, per esempio, su forme di programmazione dei finanziamenti e degli impieghi della Cassa, ma quelle proposte non hanno trovato eco nell'iter legislativo. D'altra parte, per quanto riguarda il credito agli enti locali, la programmazione - almeno per grandi linee - viene fatta da alcuni anni direttamente a livello legislativo attraverso la legislazione sulla finanza locale, come già si è avuto modo di richiamare.

Per quanto attiene *all'esercizio del potere di vigilanza ex post*, il Ministro del tesoro mostra di ritenere, che non sono necessari altri adempimenti. Il che sembra da intendere nel senso che è sufficiente il fatto della sua presenza nell'organo decisionale, come presidente, per assicurare la conoscenza necessaria ai fini dell'eventuale esercizio di interventi di vigilanza.

A questo riguardo, mentre non possono essere trascurati gli effetti della prassi, ormai consolidata di delegare un Sottosegretario di Stato a presiedere il Consiglio di Amministrazione della Cassa, vale rilevare che, comunque, il potere di vigilanza va esercitato dal Ministro del tesoro esclusivamente nella qualità di ministro e non in quella di presidente del Consiglio di amministrazione.

In conclusione, *sembra opportuno che, sulla base dei poteri ministeriali di direttiva, siano stabilite le modalità attraverso le quali la Cassa debba fornire congrua base di conoscenza per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di vigilanza.* Preordinati e periodici adempimenti informativi sull'attività della Cassa appaiono funzionali quanto più questa attività diventa complessa.

## 6. IL SISTEMA DEL CONTROLLO INTERNO

6.1 L'iter legislativo della legge n. 197 ha lasciato alcune incertezze e contraddizioni che sono il residuo di diversi disegni legislativi non ben combinati fra loro. *Un esempio importante di queste contraddizioni è costituito dalle norme sul Collegio dei Revisori.* Il rilievo che la costituzione di questo organo ha nella ristrutturazione della Cassa è stato già sottolineato. Non si può ugualmente non sottolineare che *la definizione dei compiti del Collegio è invece insufficiente.* Essa è stata fatta attraverso un rinvio puro e semplice alle norme del Codice civile «in quanto applicabili». Il rinvio, che risulta improprio date le caratteristiche della Cassa, *crea gravi problemi interpretativi nella trasposizione delle norme da un contesto privatistico e societario ad uno tipicamente ed accentuatamente pubblicistico.* Comunque, esso sembra risolversi nell'applicare alla Cassa un modello poco incisivo di controllo interno.

6.2 In altri casi, il legislatore ha giustamente definito con precisione le funzioni del Collegio dei Revisori operanti nell'ambito di vari apparati pubblici. A titolo d'esempio, vale richiamare *l'art. 15 della legge n. 576 del 1982*, che regola le attribuzioni del collegio dei revisori dell'ISVAP, e *l'art. 7 del DPR n. 30 del 1985*, che stabilisce in dettaglio i compiti del collegio dei revisori dell'AIMA.

Al contrario, nel caso della Cassa, mentre il Collegio dei Revisori è chiamato ad operare - analogamente a quello dell'AIMA - come organo permanentemente attivo (e non con la discontinuità propria dei collegi ex codice civile) come dimostra il fatto che ne fanno parte un magistrato e un dirigente statale collocati fuori ruolo, *risulta inadeguata la definizione dei suoi compiti.* È perciò auspicabile un intervento legislativo che definisca più in dettaglio i compiti del Collegio dei Revisori tenendo conto, sulla falsariga del citato D.P.R. n. 30/1985, delle peculiarità istituzionali e operative della Cassa depositi e prestiti.

Fra l'altro, ai fini di quanto innanzi s'è detto sui poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro del Tesoro, sarebbe opportuna, a simiglianza di quanto stabilito per i collegi dei revisori di ISVAP e AIMA, *la previsione di una relazione semestrale al Ministro.*

7. L'ORDINAMENTO DEL PERSONALE E LA LEGGE-QUADRO SUL PUBBLICO IMPIEGO
- 7.1 L'attuazione della legge n. 197 ha trovato le maggiori difficoltà in materia di personale. Si tratta di difficoltà che, come innanzi si è ricordato, riguardano il grado di autonomia attribuita alla Cassa in questa materia.
- Per un esame della vicenda e delle questioni interpretative specifiche occorre muovere dalla ricognizione delle ragioni concrete che solleccitarono *la ristrutturazione della Cassa e che fanno della gestione diretta del personale una finalità primaria della legge n. 197*.
- L'accresciuto ruolo della Cassa depositi e prestiti nel finanziamento degli investimenti degli enti locali quale è derivato dalle norme emanate dal 1977 in poi in materia di finanza locale ha posto l'esigenza che la Cassa operi con maggiore efficienza. Uno dei *principali ostacoli ad una migliore operatività della Cassa*, che lo stesso sistema degli enti locali veniva a richiedere e sollecitare, era costituito dal fatto che essa era priva di proprio personale. Come Direzione Generale del Ministero del Tesoro, la Cassa riceveva assegnazione di personale dal Ministero con criteri che dovevano tenere conto delle necessità di tutte le Direzioni Generali. Inoltre il reclutamento del personale, oltre a trovare limiti quantitativi nelle disponibilità degli organici ministeriali, veniva effettuato senza poter tenere conto *delle specializzazioni professionali necessarie per l'attività della Cassa*. Ancora, l'esigenza di far fronte ad un'attività lavorativa che in certi periodi presenta *picchi di notevole intensità non poteva essere soddisfatta sia per mancanza di incentivi economici sia per mancanza di flessibilità negli orari di lavoro*.
- Dunque la legge n. 197 è innanzitutto intesa ad attribuire alla Cassa la *gestione diretta del personale, come condizione minima e indispensabile per una maggiore efficienza operativa*.
- Che poi la diretta gestione del personale debba operare sulla base delle norme comuni all'impiego pubblico statale ovvero, in tutto o in parte, in base a norme speciali è appunto la questione che deve essere definita.
- 7.2 Per impostare correttamente l'analisi dei diversi aspetti della «ristrutturazione» della Cassa in materia di personale, occorre fare una distinzione fra tre diversi ed egualmente importanti profili o campi di applicazione della normativa: il primo riguarda la fase di impianto e di transizione; il secondo riguarda l'assetto dell'ordinamento definitivo del personale non dirigente; il terzo riguarda l'ordinamento della dirigenza.
- Per quanto riguarda il primo profilo, vale ricordare che le operazioni di prima costituzione di un organico e di passaggio di personale da una amministrazione all'altra sono sempre realizzate con norme ad hoc, sia per la mancanza di adeguate norme generali, sia per la naturale specialità che volta a volta caratterizza queste operazioni. La legge n. 197 va dunque innanzitutto considerata come la fonte della normativa speciale necessaria per creare l'organico della Cassa ed avviare la gestione diretta del personale.
- Quanto alla distinzione fra il secondo e il terzo profilo, essa deriva dal fatto che la legge-quadro sul pubblico impiego non comprende la disciplina della dirigenza. *Pertanto le norme della legge 197 vengono a combinarsi con due diversi sistemi di norme, a seconda che si tratti di personale dirigente o non*.
- 7.3 Fatte le precedenti precisazioni, è opportuna una rapida ricognizione delle norme dettate dalla legge n. 197. Ciò anche al fine di rilevare che essa contiene, da una parte, la diretta disciplina di specifici aspetti della materia e dall'altra invece norme sulla produzione della disciplina positiva. *Sono norme, queste ultime, che delegificano* alcune materie designando gli organi della Cassa o le autorità «esterne» ad essa, cui è attribuito il potere di emanare la concreta disciplina.
- Con norme del primo tipo la legge disciplina:
- l'attribuzione al Consiglio di amministrazione, integrato dai rappresentanti del personale, della competenza ad adottare i provvedimenti concernenti il personale (art. 8, 2° comma);
  - le funzioni del vicedirettore generale (art. 9, 3° comma);

- l'inserimento della Cassa nel comparto delle aziende autonome dello Stato, al fine degli accordi previsti dalla legge n. 93 (art. 11, 1° comma);
- il limite massimo della dotazione dell'organico (art. 11, 5° comma);
- l'orario massimo di lavoro giornaliero e settimanale (art. 11, 5° comma);
- i rapporti con le organizzazioni sindacali rappresentative e la costituzione di un comitato paritetico (art. 14).

Con norme del secondo tipo, la legge disciplina:

- la determinazione della dotazione numerica e dei livelli funzionali, demandata ad un Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del Tesoro, previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, sentita la Commissione parlamentare di vigilanza (art. 11, 4° comma);
- l'ordinamento dei servizi e degli uffici, da approvarsi con delibera consiliare (art. 8, I comma, lett. e);
- l'ordinamento e l'organizzazione del personale, da approvarsi con delibera del Consiglio, «*in attuazione delle norme di legge e degli accordi collettivi di cui al successivo art. 11*» (art. 8, 1° comma, lett. g);
- l'inquadramento negli organici della Cassa del personale comunque in servizio presso la stessa all'entrata in vigore della legge, da realizzare attraverso un decreto del Ministro del Tesoro e previa delibera del Consiglio di Amministrazione (art. 15, 3° comma);
- il trattamento economico del personale da determinarsi secondo il sistema previsto dall'art. 3 della legge n. 93/1983 e, in attesa dell'attuazione concreta di tale procedimento, da stabilire in via provvisoria secondo le norme di cui al quarto comma dell'articolo 9 della legge 27 luglio 1975, n. 382 (art. 11, 1° e 2° comma);
- la corresponsione di un premio di produzione, anche ai dirigenti, secondo le procedure suindicate (art. 11, 3° comma).

7.4 Per quanto riguarda la separazione del personale della Cassa da quello del Ministero del Tesoro vale ancora ricordare che il 5° comma dell'art. 15 prevede che sino a quando non siano completati gli inquadramenti e non sia data piena attuazione alle norme che riguardano la costituzione di un personale proprio, la Cassa continua ad avvalersi del personale del Ministero del Tesoro.

In fatto, il Consiglio di Amministrazione ha deliberato sulla proposta di dotazione organica e di determinazione dei livelli funzionali il 16 marzo 1984. Il Decreto del Presidente della Repubblica è stato emanato in data 4 agosto 1984 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 agosto 1984 numero 221, senza essere stato inviato alla Corte dei conti per la registrazione. Inviato successivamente, il decreto è stato poi registrato dalla Corte, Ufficio controllo atti Tesoro, il 20 ottobre 1984. Il DPR si compone di tre articoli. Il primo definisce il ruolo dei dirigenti; il secondo quello del restante personale; il terzo fissa, ai fini delle operazioni di inquadramento, *le equipollenze fra i livelli dell'ordinamento ministeriale e quelli determinati* col Decreto stesso per la Cassa Depositi e Prestiti.

Successivamente il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 6 novembre 1984, ha approvato *l'ordinamento dei servizi e degli uffici e, nella seduta del 18 dicembre 1984, ha deliberato sull'ordinamento del personale*. La prima delibera è stata assunta ai sensi della lettera e) del 1° comma dell'art. 8, la seconda ai sensi della lettera g). Questa seconda delibera si compone di 90 articoli (ripartiti in 5 Titoli e 14 Capi) riguardanti distesamente la materia, con una norma di chiusura (art. 90) secondo la quale «per quanto non previsto relativamente alle materie oggetto del presente regolamento si osservano, in quanto applicabili, le norme in vigore per gli impiegati civili dello Stato».

*Infine il 5 febbraio 1985 il Consiglio di amministrazione ha deliberato le proposte per l'inquadramento dei dipendenti nei ruoli della Cassa.*

*Esse poi sono state accolte nel decreto del Ministro del Tesoro emanato il 12 febbraio.*

7.5 Occorre ora soffermarsi sulle caratteristiche dei due provvedimenti più importanti fra quelli appena citati, e cioè il DPR 4 agosto 1984 e la deliberazione consiliare 18 dicembre 1984. Ciò al fine di valutare se e in qual modo essi abbiano realizzato il primo impianto dell'organico della Cassa e la transizione dall'ordinamento ministeriale a quello autonomo.

Per quanto riguarda il Decreto del Presidente della Repubblica del 4 agosto 1984 va osservato che il suo contenuto risulta limitato a quanto indispensabile per applicare il dettato dell'art. 11, 1° comma *secondo un'interpretazione sostanzialmente riduttiva del medesimo. In verità, la determinazione dei livelli funzionali è un elemento importante della costituzione dell'ordinamento e perciò è stato rimesso al potere normativo del Governo.*

La determinazione degli organici e dei livelli non va tuttavia considerata come mera indicazione numerica dei medesimi *ma come la definizione, quantomeno in via di massima, dei loro contenuti operativi.*

Comunque, una volta limitato al minimo il contenuto normativo del DPR si è posta la necessità di completare la normativa transitoria nonchè di raccordare quest'ultima con l'ordinamento dei servizi e degli uffici che è materia demandata direttamente ad atto normativo del Consiglio di Amministrazione. Da ciò trae motivo l'ampia deliberazione assunta dal Consiglio il 18 dicembre 1984. La deliberazione, oltrechè essere atto di esecuzione del DPR veniva così a realizzarsi come atto integrativo di esso: il potere regolamentare del Consiglio subordinato e secondario rispetto a quello governativo veniva ad ampliarsi in ragione dei contenuti ristretti del DPR.

Se dunque, nel caso, va riconosciuto al Consiglio un potere regolamentare integrativo ai fini della completezza del *corpus normativo della transizione, occorre tuttavia rilevare che la deliberazione è andata oltre.* Essa sembra essere stata assunta nel presupposto del più ampio potere regolamentare come attribuzione propria del Consiglio di Amministrazione: *ne è dimostrazione non tanto l'ampiezza dell'articolato deliberato quanto il tenore del citato articolo 90, sul quale conviene soffermarsi più oltre.*

7.6 Le norme contenute nella deliberazione sono classificabili in quattro gruppi: a) *le norme che integrano o danno esecuzione al DPR 4 agosto 1984* e che comunque consentono un ordinato avvio della gestione del personale inquadrato nell'organico della Cassa nonchè le «disposizioni transitorie» che danno esecuzione all'art. 15 della legge n. 197; b) *le norme che riguardano lo status dei dipendenti*, che sono quelle vigenti per i dipendenti civili dello Stato e che vengono riprese nella deliberazione in una sorta di testo unico; c) *le norme che riguardano la dinamica del personale, i passaggi di livello, le promozioni e così via che riguardano l'assetto del personale «a regime»*; d) *le norme sulla dirigenza.*

Di seguito si esaminano innanzitutto le norme dei primi due gruppi a) e b). *Per quanto riguarda il resto dell'«ordinamento»* deliberato dal Consiglio di Amministrazione è opportuno considerare partitamente le norme del gruppo c) previa valutazione dei rapporti fra la legge n. 197 e la legge-quadro sul pubblico impiego e quelle del gruppo d) previa valutazione dei rapporti fra la legge n. 197 e la normativa sulla dirigenza statale.

a) Gli articoli 1) (classificazione del personale), 2 (livelli e qualifiche dirigenziali), 3 (funzioni dirigenziali), 4 (funzioni del vicedirettore generale), 5 (funzioni del capo dipartimento), 6 (funzioni del capo servizio), 7 (funzioni del dirigente), 11 (livelli funzionali e qualifiche degli impiegati), 19 (esplicazione dei concorsi), 41 (ruoli del personale), 89 (personale autorizzato ad effettuare prestazioni nell'Istituto) *contengono norme che consentono l'avvio concreto della gestione diretta del personale e sono esecutive e complementari delle norme emanate con il DPR 4 agosto 1984 relative alla fase di primo impianto.*

Le «*disposizioni transitorie*» contenute nel titolo III (articoli da 77 a 85) *sono intese a regolare innanzitutto le «posizioni acquisite».* Si tratta di disposizioni emanate nell'esercizio del potere attribuito al Consiglio dal 3° comma dell'art. 15 della legge n. 197 per «regolare la posizione del personale» che, comunque in servizio presso la Cassa alla data di entrata in vigore della

legge medesima, intendesse «transitare alla dipendenza della Cassa». Personale di cui in ogni caso devono essere fatti salvi «i diritti acquisiti».

Per valutare i contenuti delle «disposizioni transitorie» contenute nel titolo III occorre ricordare che il personale da inquadrare si trova in una situazione per molti aspetti singolare. Infatti, per quanto riguarda la dirigenza, *la recente legge n. 301 del 1984* ha dettato norme con efficacia retroattiva mentre per quanto riguarda gli altri impiegati, *la legge n. 312 del 1980* li tiene tuttora inquadrati provvisoriamente - negli organici di provenienza - in attesa di inquadramento *definitivo dopo l'identificazione dei profili professionali*. Le questioni che possono sorgere in conseguenza di tale situazione vorrebbero adeguate soluzioni quali non sembrano contenute nelle «disposizioni transitorie» emanate. Ciò anche al fine di evitare, per quanto è possibile, successivi contenziosi lesivi del buon andamento della gestione.

Per quanto riguarda *la determinazione del trattamento economico provvisorio, questo, ai sensi del 2° comma dell'art. 11, deve essere stabilito in base ad apposita contrattazione collettiva secondo il 4° comma dell'art. 9 della legge n. 382 del 1975 e non autonomamente dal Consiglio.*

b) È ampio gruppo degli articoli (16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76) *che sono riproduzione di norme vigenti per i dipendenti civili dello Stato. Il Consiglio di Amministrazione ha compiuto una ricognizione delle disposizioni vigenti riguardanti i diritti e i doveri dei dipendenti che comunque s'applicano al personale della Cassa (anzi, per meglio dire, continuano ad applicarsi al personale della Cassa) e ha organizzato tale materiale normativo in una sorta di testo unico, certamente utile sul piano funzionale. Alcune disposizioni, però non risultano puntualmente riprodotte sul piano sostanziale, oltretutto letterale.*

Anche il già citato art. 90 si rivela superfluo in quanto, *il suo tenore sembra presupporre la necessità di un «recepimento» delle norme vigenti da parte del Consiglio di Amministrazione. Il che per quanto si dirà in seguito sui rapporti fra la legge n. 197 e la legge-quadro sul pubblico impiego non ha fondamento.*

Tutta questa normativa è quindi da riesaminare, tenendo anche presente quanto appreso indicato al punto 7.10 riguardo alla competenza ad adottare, per il personale della Cassa, gli atti dalle norme stesse previsti. In ogni caso, il punto da chiarire è *che la deliberazione, per quanto concerne questo gruppo di norme, non ha alcun effetto giuridico particolare, non essendo necessaria una «dichiarazione» di vigenza di dette norme affinché esse si applichino al personale della Cassa.*

7.7. Viene a questo punto in considerazione *il profilo dell'ordinamento permanente e a regime*, se così si vuol dire, della Cassa depositi e prestiti in materia di personale.

Che il rapporto di impiego dei dipendenti della Cassa debba qualificarsi come rapporto di impiego pubblico è stato già detto. Alla Cassa *si applica pertanto la legge n. 93 del 1983.*

Alcuni problemi sono posti dal fatto che la legge n. 197 sulla ristrutturazione della Cassa, *successiva alla legge-quadro*, tende a *rimarcare* alcuni tratti di specificità dell'ordinamento della Cassa rispetto a quello generale. Si tratta dunque di stabilire in qual modo operino queste indicazioni normative speciali.

Innanzitutto va ricordato che per l'applicazione della legge-quadro alla Cassa la legge n. 197 detta una norma esplicita di orientamento: il 1° comma dell'art. 11 prescrive che *«al fine degli accordi previsti dalla legge 29 marzo 1983 n. 93, per la Cassa depositi e prestiti si farà riferimento alle aziende autonome dello Stato»*. La formula normativa intende in realtà *sottolineare la specificità* della Cassa e contiene una prescrizione di comportamento in sede di accordi: per la Cassa, cioè, vale la contrattazione del comparto «aziende autonome», ma come contesto di riferimento. *La contrattazione dovrà però tenere conto dei tratti specifici che caratterizzano l'attività della Cassa.* In questo senso deve essere inteso anche il penultimo comma dell'art. 11 il quale, oltretutto *fissare il massimo dell'orario di lavoro*, prescrive che esso *«è articolato secondo le esigenze della Cassa depositi e prestiti»*.

Il criterio di comportamento dettato dall'art. 11 è certamente importante ai fini della messa a

punto dell'ordinamento permanente del personale. *Ma al di fuori di questo nella legge n. 197 non esistono elementi normativi sufficienti ad affermare una prevalenza di normativa speciale su quella generale.*

Vale a questo proposito ricordare che la legge n. 93/1983 detta «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» ed ha un ben precisato ambito di applicazione. *La Corte Costituzionale con la sentenza n. 210 del 13 luglio 1984 ha del resto sancito che la legge n. 93 ha «la portata di riforma economico-sociale» non tanto per la «sola apodittica affermazione del legislatore» ma in ragione dell'oggetto, della motivazione politico-sociale, dello scopo e della modificazione che essa apporta nei rapporti sociali.*

- 7.8 Sulla base di quanto appena precisato, è possibile ora valutare gli articoli della deliberazione 18 dicembre 1984 del Consiglio di amministrazione che concernono *la dinamica dello stato del personale*. Si tratta di articoli che non essendo necessari per l'impianto dell'organico e l'avvio ordinato di una diretta gestione del personale, trattano materia estranea al regime di transizione. In particolare si tratta degli articoli 12) (*promozione al 4° livello*) 13) (*promozione al 5° livello*), 14) (*attribuzione delle funzioni di vice dirigente*), 15) (*decorrenza delle promozioni*), 27) (*orario di lavoro*), 29) (*festività*), 45) (*scheda valutativa annuale*), 46) (*giudizio complessivo annuale*), 47) (*modalità ed effetti del giudizio complessivo annuale*), 48), (*ricorsi avverso il giudizio complessivo annuale*), 86) (*requisiti per l'accesso ai livelli*), 87) (*riserva dei posti per gli interni*).

*Le materie oggetto di tali articoli sono riservate, ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge n. 93, alla disciplina di legge o alla disciplina in base agli accordi.*

Di conseguenza, *trovano applicazione anche per la Cassa le norme vigenti per il personale dello Stato relativamente alle materie indicate nell'art. 2. Che poi, per le materie indicate nell'art. 3, i precetti approvati dal Consiglio di Amministrazione possano costituire proposte per una ipotesi di accordo è altro discorso che attribuisce ai medesimi un differente valore giuridico.*

- 7.9 Altra questione da affrontare è quella delle norme vigenti *in materia di dirigenza*.

Detta materia, come è noto, è stata esclusa dal sistema instaurato con la legge n. 93 la quale al riguardo (art. 26, ultimo comma) statuisce soltanto che, fino all'entrata in vigore della legge di riforma della dirigenza, la materia resta disciplinata dalle disposizioni vigenti.

Dalla ricognizione fatta innanzi al punto 7.3 risulta inoltre che la legge n. 197 non detta norme specifiche per l'accesso alle qualifiche dirigenziali, per le particolari responsabilità connesse alle funzioni dirigenziali e così via. Il legislatore ha dunque inteso lasciare immutata la disciplina vigente in attesa di provvedere ad una generale riforma organica della materia. Nè sembra trovare *fondamento nelle norme positive la distinzione fra lo «status» dei dirigenti inteso come complesso dei diritti e dei doveri, status a cui si applicherebbe la vigente disciplina statale, e ordinamento dell'accesso alla dirigenza e della dinamica di carriera, ordinamento cui la medesima disciplina non si applicherebbe.*

Pertanto vanno dichiarati non conformi a legge gli articoli 8 (*promozione a capo servizio*), 9) (*promozione a capo dipartimento*), 10) (*nomina a vice direttore generale*) contenuti nella citata deliberazione del 18 dicembre 1984 *in quanto modificano i criteri per l'accesso a funzioni dirigenziali.*

- 7.10 L'applicazione alla Cassa della disciplina vigente in materia di dirigenza statale sembrerebbe, *prima facie, far luogo a contraddizioni rilevanti*. Ad esempio per la nomina a dirigente generale, l'articolo 25 del DPR n. 748/1972 prevede un decreto del Presidente della Repubblica su delibera del Consiglio dei Ministri e proposta del Ministro competente. Se tale procedimento dovesse essere seguito per la nomina del Vicedirettore generale e dei capi dipartimento della Cassa, ciò mal si concilierebbe con la disposizione dell'art. 9, 3° comma della legge n. 197, la quale, per la nomina del Direttore Generale della Cassa, richiede semplicemente un decreto del Ministro del Tesoro, sentiti il Consiglio di Amministrazione e la Commissione parlamentare di vigilanza. Così pure sembrerebbe inconciliabile con la legge n. 197, art. 15 del D.P.R. n. 748 che prevede un decreto del Ministro competente, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri, per la preposizione agli uffici dei dirigenti generali e un decreto dello

stesso Ministro, sentito il Consiglio di Amministrazione (del Ministero), per la preposizione ad uffici di livello inferiore.

Ma, in realtà, la legge n. 197, con la disposizione del 2° comma dell'art. 8, ha risolto ogni problema del genere, *statuendo che il Consiglio di Amministrazione «adotta i provvedimenti concernenti il personale»*. Tale espressione - anche in relazione al disposto del 1° comma del successivo articolo 9 («il Direttore generale... adotta altresì gli atti necessari al buon andamento di servizi e quelli relativi al personale») - è da intendere nel senso che al Consiglio è demandata l'adozione di tutti quei provvedimenti per i quali il D.P.R. n. 748/1972, nonché tutte le altre citate norme generali sul rapporto di impiego statale richiedono l'intervento di organi di livello superiore (Ministro, Presidente del Consiglio dei Ministri, Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica).

7.11 Conclusivamente, per quanto riguarda tutta la materia del personale, è da richiedere che sia riesaminato l'ordinamento deliberato il 18 dicembre 1984, per modificare o eliminare, secondo quanto innanzi è stato indicato, tutte le norme che:

- risultano in contrasto con norme primarie sostanziali;
- stabiliscono competenze o modalità in contrasto con le disposizioni del 2° comma dell'art. 8 e del 1° comma dell'art. 9 della legge 197, di cui si è chiarito il significato;
- disciplinano materie che la legge 93/1983 riserva alla contrattazione collettiva.

8. LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE N. 197 PRESENTATE DAL GOVERNO IN PARLAMENTO IL 17 APRILE 1985

8.1 Dal Bollettino delle Commissioni della Camera dei Deputati n. 376 risulta che nella seduta del 17 aprile 1985 della IX Commissione Permanente (Lavori Pubblici) della Camera dei deputati il Governo - discutendosi in sede legislativa il disegno di legge concernente «disposizioni urgenti per fronteggiare i danni causati nel settore delle opere pubbliche dalle eccezionali avversità atmosferiche del gennaio 1985» (Atto Camera n. 2741) - ha presentato alcuni «articoli aggiuntivi» riguardanti modifiche alla legge n. 197 del 1983.

Nella seduta del 15 maggio la I Commissione Permanente (Affari Costituzionali) ha dato parere contrario a tali emendamenti in ordine alle modalità di presentazione delle proposte (v. Bollettino delle Commissioni n. 386). La Sezione ritiene tuttavia opportuno esprimere il proprio avviso sul loro contenuto. Infatti, la Corte dei conti nell'esercizio delle proprie attribuzioni referenti compie, fra l'altro, attività strumentale nei confronti del processo legislativo, dà cioè agli organi parlamentari elementi di valutazione sugli effetti della legislazione vigente nonché sul significato e sulla portata delle sue possibili modificazioni.

Le modifiche della legge n. 197 proposte dal Governo, pur non essendo state illustrate (v. Bollettino cit., pp. 37-39), appaiono ispirate soprattutto al superamento delle difficoltà interpretative che sono oggetto di questa pronuncia.

Esse pertanto vanno valutate in rapporto con le considerazioni fin qui svolte.

8.2 Secondo la proposta del Governo, il primo comma dell'articolo 1 dovrebbe essere così sostituito: «La Cassa depositi e prestiti, con sede in Roma, è ente pubblico economico. Essa ha personalità giuridica di diritto pubblico e piena autonomia con ordinamento, bilancio e patrimonio propri e separati da quelli dello Stato.

La modifica che viene proposta è di grande rilievo. La figura soggettiva «ente pubblico economico» è infatti quella di più sicura e consolidata valenza giuridica costituendo il passaggio dallo ordinamento pubblicistico a quello privatistico.

La modifica proposta è intesa pertanto a portare la Cassa nettamente al di fuori dell'amministrazione statale.

Per quanto riguarda l'ordinamento del personale la soluzione legislativa suggerita dal Governo elimina il problema del raccordo fra legge n. 197 e legge-quadro sul pubblico impiego: infatti,

quest'ultima non s'applica agli enti pubblici economici per esplicita disposizione dell'art. 1, 1° comma della medesima legge-quadro.

Il dettato del secondo comma - così come dovrebbe essere modificato («Sono abrogate.... tutte le disposizioni concernenti la Cassa depositi e prestiti in contrasto con la presente legge») - sembra rivolto a risolvere i problemi di coordinamento fra la legge di ristrutturazione e le altre norme che, vigenti alla data della sua entrata in vigore, disciplinano i fini istituzionali e le attività della Cassa. *Problemi che sono peraltro risolvibili per via interpretativa e in gran parte risolti, per quanto di competenza dell'organo esterno di controllo, da questa pronuncia.* In realtà, il nuovo testo del 2° comma tende a modificare, se non ad invertire, la logica che il legislatore ha seguito nella legge di ristrutturazione, cioè la logica - innanzi ricostruita - *di non toccare il corpus legislativo riguardante i fini istituzionali della Cassa e le sue modalità di realizzazione.*

Ove si voglia seguire la soluzione di trasformare la Cassa in un ente pubblico economico appare opportuno, fra l'altro, che il *Ministro del Tesoro non sia mantenuto alla presidenza del Consiglio di Amministrazione.* Vale ricordare a questo riguardo che c'è una consolidata linea di politica legislativa (basti ricordare il caso delle trasformazioni istituzionali del C.N.E.N. poi E.N.E.A.). A parte ogni valutazione relativa al profilo costituzionale della figura di ministro, *responsabilità gestorie del ministro fuori dell'apparato statale* sono in contraddizione con elementari criteri di buon andamento. Nè sembra ammissibile che in un «ente pubblico economico» *il munus della presidenza sia esercitabile attraverso deleghe.*

Più in generale va detto che la trasformazione della Cassa in ente pubblico economico presuppone l'operazione che il legislatore non ha ritenuto di fare nel 1983: ridefinire esplicitamente compiti e ruolo dell'istituto. Senza questa operazione rimangono assai probabili difficoltà interpretative e operative, non fosse altro perchè la Cassa si troverebbe ad agire entro una complessa rete di strutture e funzioni statali *senza una adeguata ridefinizione dei nuovi rapporti interorganici.*

### 8.3 Le altre proposte di modificazioni della legge n. 197 meritano alcuni commenti.

Le lettere g) ed h) che si propone di aggiungere all'articolo 3 (operazioni di raccolta) paiono intese a *completare una ricognizione delle fonti di raccolta fatta* in modo non esauriente dalla legge n. 197. Pertanto secondo la proposta governativa sarebbero da comprendere fra i fondi che la Cassa utilizza per i propri fini istituzionali i «fondi provenienti dai depositi volontari, amministrativi e giudiziari» e i «fondi dei conti correnti ed ogni altra somma affluita alla Cassa non avente specifica destinazione». Sarebbe opportuno, a questo proposito, *precisare meglio quali siano i fondi dei conti correnti a cui ci si riferisce.*

Allo stesso articolo 3 si propone inoltre di aggiungere altri commi per autorizzare la Cassa a concedere mutui a consorzi costituiti da enti locali e da altri enti pubblici, nonchè a società per azioni che gestiscono servizi pubblici purchè la partecipazione dei comuni e delle province al capitale sociale delle società medesime non sia inferiore alla misura del 75 per cento.

Nel caso che l'ammontare dei finanziamenti concessi dalla Cassa superi l'importo di lire cinque miliardi, viene proposto che uno dei sindaci o dei revisori dei conti delle società o dei consorzi sia designato dal Consiglio di amministrazione della Cassa medesima.

Tali norme aggiuntive ampliano il campo operativo della Cassa e rispondono alla richiesta, più volte formulata nei dibattiti sulla finanza locale, di *legittimare interventi della Cassa verso tutti i soggetti del sistema delle autonomie locali:* non soltanto cioè verso gli enti territoriali rappresentativi ma anche verso gli enti e società strumentali che ad essi fanno capo.

Per quanto concerne il proposto potere di designare uno dei sindaci degli organismi cui vanno i finanziamenti della Cassa, va osservato che il precetto tende a creare un legame istituzionale fra *organismo mutuante ed organismo mutuatario che finora non è noto nell'ordinamento nè nella prassi.* Di conseguenza, l'innovazione richiede un'attenta valutazione dei possibili effetti.

Vengono poi proposte modifiche agli articoli 8 e 11 della legge n. 197 in materia di ordinamento del personale.

Si propongono *maggiori poteri normativi del Consiglio di amministrazione e una più precisa definizione dei*

*contenuti del regolamento che questo dovrebbe deliberare.*

Per la contrattazione collettiva viene proposto che gli accordi siano negoziati, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dalla delegazione della Cassa depositi e prestiti ed a quella delle organizzazioni sindacali del personale della Cassa medesima maggiormente rappresentative.

Per il trattamento di quiescenza si propone di iscrivere il personale dipendente della Cassa depositi e prestiti alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali.

Sul complesso delle modificazioni proposte c'è da osservare *che esse non sembrano coerenti con l'art. 1* così come risulterebbe dalle modificazioni proposte. Infatti, attraverso l'attribuzione alla Cassa della Mutua di «ente pubblico economico» i rapporti di lavoro *cesserebbero di appartenere all'ambito del pubblico impiego* e verrebbero a qualificarsi come *rapporti di diritto privato*.

Piuttosto le modificazioni proposte appaiono tali da poter essere prese in considerazione proprio nella *premessa che la Cassa rimanga nell'ambito del pubblico impiego*. In particolare, sembra opportuno stabilire *un ambito proprio di contrattazione per la Cassa in ragione delle particolarità istituzionali che la caratterizzano*.

Quanto alla proposta di passare i dipendenti della Cassa dal trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato a quello della C.P.D.E.L., occorrerà considerare, a parte l'opportunità di iscrizione all'I.N.P.S. in caso di costituzione di «ente pubblico economico» *le diversità esistenti per una disciplina adeguata del passaggio dall'uno all'altro*.

- 8.5 Certamente, la motivazione delle proposte governative di modificare la legge n. 197 è *data dall'urgenza di realizzare senza intralci un nuovo assetto del personale*. Tuttavia attribuire alla Cassa la natura di ente pubblico economico non è *senza effetti* sotto altri fondamentali profili: la strumentalità della Cassa nei confronti del Tesoro, il peso della Cassa nella gestione della Tesoreria e nel finanziamento del fabbisogno del Tesoro, i rapporti fra la Cassa e l'ordinamento creditizio in *particolare sotto il profilo della vigilanza*, la gestione delle partecipazioni della Cassa negli istituti di credito speciale e così via. Pertanto, qualora s'intenda procedere alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in «ente pubblico economico» *sembra necessario riconsiderare tutti i problemi di fondo che la trasformazione comporta* in modo che una nuova legge sulla Cassa sia *improntata a rigorosi criteri sistematici e tutta la materia sia compiutamente disciplinata ex novo*.

In ogni caso, rimanendo immutata l'art. 1 della legge n. 197, appaiono possibili modificazioni legislative che rendano *più chiara la normativa speciale in materia di personale*.

- 8.6 Nella stessa seduta del 17 aprile della IX Commissione Permanente della Camera dei deputati, il relatore sul citato provvedimento ha proposto la modifica dell'art. 12 della legge n. 197 concernente il controllo della Corte dei conti.

Anche questa proposta non è stata motivata nè illustrata. Una prima osservazione *da fare è che la proposta appare quanto meno intempestiva*. Infatti il controllo della Corte di cui all'art. 12 si sta solo ora compiutamente delineando nella prassi. Si tratta di un controllo che è stato attribuito alla Sezione Enti Locali data la stretta complementarietà che esso ha con le funzioni di esame e valutazione della finanza locale proprie della stessa Sezione e che pertanto conviene rimanga a questa attribuito anche nel caso che ne mutino le modalità.

La proposta di modificare l'art. 12 non pare, al momento, adeguatamente fondata. Va comunque notato che essa elimina, fra l'altro, una delle norme più innovative dell'art. 12, *cioè quella concernente il piano delle rilevazioni da inviare annualmente al Parlamento come atto di programmazione del controllo sul quale gli stessi organi parlamentari possono intervenire per dare alla Corte le proprie indicazioni*. In sostanza, la *proposta torna a configurare il controllo della Corte come un controllo che condiziona l'esecutività stessa degli atti*.

la Corte dei conti, Sezione Enti Locali:

- *segnala al Ministro del Tesoro* l'opportunità di emanare direttive per più puntuali adempimenti informativi da parte della Cassa depositi e prestiti ai fini di un migliore esercizio del potere ministeriale di indirizzo e di vigilanza (punto 5.2);

- *richiede al Consiglio di Amministrazione della Cassa depositi e prestiti di riesaminare l'ordinamento del personale deliberato il 18 dicembre 1984* per conformarlo al sistema delle leggi vigenti in materia di pubblico impiego così come ricostruito nella presente pronuncia (punti 7.6, 7.8, 7.9, 7.11);

- *rappresenta al Parlamento* ed in particolare alle Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per materia (Finanze e Tesoro, Affari Costituzionali) lo stato di attuazione della legge n. 197 del 1983, le possibili soluzioni dei problemi interpretativi che sono sorti, *nonchè alcune insufficienze della ristrutturazione*, per esempio in materia di *funzioni del Collegio dei revisori* (punti 6.1 e 6.2) e formula le proprie osservazioni in ordine alle proposte di modificazione della citata legge n. 197, presentate il 17 aprile 1985, (punti da 8.2 a 8.6);

- *segnala al Presidente del Consiglio e ai Ministri del Tesoro e della Funzione Pubblica* per quanto di competenza, le considerazioni sullo stato di applicazione della legge n. 197 e sulle proposte di modificazione della legge stessa.

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

PAGINA BIANCA

OGGETTO: DELIBERAZIONE n. 3/1985

1. - PREMessa.

L'apposita Sezione della Corte dei Conti costituita ai sensi della legge 2/6/1982, n. 51, di conversione del D.L. n. 786/1981, alla quale è stato attribuito il controllo sulla Cassa, prendendo spunto dall'ultima deliberazione del Consiglio di amministrazione del 18 dicembre 1984, ha emanato una deliberazione, la n. 3/1985, che costituisce il punto di vista della Corte sull'intera problematica sollevata dall'applicazione pratica della legge 197/1983, con conseguente invito, a vari destinatari: Ministro del Tesoro, Cassa e Parlamento, a valutare le osservazioni stesse e prendere, ove dovuto, i necessari provvedimenti.

La deliberazione della Corte, al di là dei contenuti che si esamineranno nel dettaglio in seguito, ha l'indubbio pregio di aver ricondotto in una unità di valutazione i vari problemi e di averne dato un'interpretazione sempre in chiave unitaria.

L'aver messo in evidenza le discrasie in sede applicativa della legge 197, giustifica ancor più la presente richiesta al Parlamento di addivenire, in tempi brevi, ad un chiarimento legislativo, per poter finalmente operare almeno nella certezza del diritto.

Per quanto riguarda la Cassa i punti salienti della deliberazione sono i seguenti:

- a) - La natura giuridica della Cassa;
- b) - I poteri del Ministro del Tesoro, in quanto tale;
- c) - I compiti del Collegio dei revisori;
- d) - I limiti regolamentari del Consiglio di amministrazione in materia di personale.

2. - LA NATURA GIURIDICA DELLA CASSA.

Pur concordando sul fatto che sovente non è tanto l'etichetta bensì il contenuto che identifica una qualsiasi entità giuridica, si ritiene che la lacuna abbia assunto una notevole importanza proprio perchè ha rafforzato or l'una or l'altra delle interpretazioni, anche antitetiche, della legge 197, in mancanza di un chiaro riferimento.

È stato un atto troppo fideistico del Parlamento per una istituzione come la Cassa DD.PP., che ha rappresentato, fin dalla sua istituzione nel 1863 e rappresenta un «unicum» nel panorama istituzionale italiano.

È proprio questa difficoltà di trovare una precisa collocazione nei «modelli» esistenti, che ha indotto il legislatore ad omettere una definizione che, peraltro, avrebbe potuto costituire, se non altro, una chiave di lettura della legge.

Comunque, poichè accanto alla precipua pubblica finalità della Cassa, coesiste sin dall'origine, l'altrettanta radicata «economicità» di gestione - il che presuppone appunto una gestione «aziendale» - può anche accettarsi l'espressione di «azienda autonoma speciale»; ma è una visione molto riduttiva delle multiformi attività istituzionali della Cassa, ed in special modo di quella che ne costituisce l'attività fondamentale: quella creditizia.

La Corte ne tratta incidentalmente (punto 3, pagina 17) quando afferma: «è cresciuta la dimensione dell'attività svolta dalla Cassa con modalità creditizie (anche se si tratta di quelle attività che le discipline finanziarie chiamano di intermediazione finanziaria non bancaria).....».

È, invece, questo il punto fondamentale che occorrerebbe preliminarmente chiarire, perchè da esso, poi, possono scaturire conseguenti interpretazioni nettamente diverse sul piano sostanziale.

Non si dovrebbe dimenticare che la necessità della «ristrutturazione» della Cassa è nata proprio dalla sua funzione creditizia, grandemente potenziata con i decreti Stammati sulla Finanza locale, e non per altre funzioni, per le quali, al limite, il modello ministeriale poteva anche andar bene.

È proprio la Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 165/1963, (anche allora su una questione sollevata dalla Corte dei Conti sulla incostituzionalità di alcune norme dell'ordinamento speciale della Cassa) che ha affermato che la Cassa «per la natura delle operazioni che compie, segnatamente nel campo del risparmio pubblico, *nel quale la legge l'assimila ad una Cassa di Risparmio....*», concetto che è stato ribadito dalla stessa Corte con la sentenza n. 307/1983, quando dice che la Cassa è chiamata «*ad assolvere una funzione statale....: ossia l'esercizio del credito*».

Comunque se guardiamo ai contenuti, *la Cassa DD.PP. - nell'ambito statale - opera a tutti gli effetti come un istituto di credito*, talchè, se posto fuori dallo stesso, diverrebbe un «Istituto speciale di credito» soggetto alla vigilanza della Banca d'Italia ed, in genere, alle norme della legge bancaria.

Infatti:

- a) *la Cassa raccoglie risparmio*: il c.d. «risparmio postale» ha assunto la qualificazione di postale, perchè viene utilizzata - ed è superfluo ricordarne le motivazioni - la capillare rete degli uffici postali, ma giuridicamente è la Cassa DD.PP. che raccoglie risparmio: l'Amministrazione postale ne è il tramite, è un servizio «per conto» della Cassa (cfr. art. 146 del T.U. approvato con D.P.R. 29/3/1973, n. 156).  
La legge 197 ha ancor più rafforzato questo aspetto, abrogando la «gestione del risparmio postale» che da autonoma, confluisce nell'unica gestione della Cassa.
- b) Ma al di fuori del risparmio postale, *la Cassa è autorizzata a ricevere direttamente depositi da qualsiasi soggetto, senza alcuna autorizzazione ulteriore*.
- c) *La Cassa opera sul mercato finanziario* mediante l'emissione di titoli sia a breve - i buoni fruttiferi - che a lungo termine - cartelle di credito comunale e provinciale - che possono essere regolarmente quotate in borsa ed a cui fanno riferimento moltissime emissioni mobiliari, di numerose istituzioni creditizie.
- d) La Cassa, a fronte delle operazioni passive indicate, compie le corrispondenti operazioni attive e cioè concede mutui a lungo termine ai soggetti autorizzati, opera sul mercato mobiliare con acquisti di titoli, effettua anticipazioni e sconti, governa, anche se con una serie di vincoli esterni, la propria tesoreria al fine di accrescerne la produttività.

*Sono quelle esposte operazioni prettamente bancarie, e non di pura intermediazione finanziaria o «modalità creditizie».*

Non vi è alcuna differenza sotto i profili operativi tra l'attività della Cassa e quella dell'I.M.I., del CREDIOP, dell'EFIBANCA, ecc....

Anche se questo viene «*per principio*» negato, la Cassa rimane uno dei più grandi Istituti di credito operanti in Italia, e, se i «fatti» per l'interprete, devono prevalere sui «modelli» non si ritiene che possano sussistere dubbi.

Comunque anche il legislatore più volte ha definito la Cassa come Istituto di credito: basti per tutte la legge 131/1983, di conversione del D.L. n. 55/83, che all'art. 10 recita testualmente: «i Comuni e le Province possono deliberare l'assunzione di mutui presso Istituti di credito *diversi* dalla Cassa DD.PP....».

Se si tiene presente quanto esposto ecco che un diverso spessore devono avere le modifiche relative, come dice la Corte dei conti a pagina 7 «all'assetto e i poteri degli organi amministrativi, i criteri della gestione, l'organizzazione amministrativa, la creazione e la gestione diretta di un proprio personale».

Si ripete, questa è stata la ratio della 197 mettere in grado la Cassa DD.PP. *Istituto di credito statale*, di operare «come» un Istituto di credito ordinario, eliminando quindi inutili burocraticismi, controlli amministrativi superflui, formalismi incompatibili: in una parola *eliminando tutto ciò che non può conciliarsi con una corretta gestione aziendale di una istituzione creditizia*.

Sono a tutti note le vicende attraverso le quali questa «ratio» non è poi stata sorretta dal dettato legislativo; ma questo fatto, prettamente politico, non si ritiene possa esimere l'interprete dal tenerne debito conto.

### 3. - I POTERI DEL MINISTRO DEL TESORO

In vari punti della relazione è evidenziato come la figura del Ministro del Tesoro, quale Presidente del Consiglio di Amministrazione, e quindi della Cassa, abbia dato luogo ad alcune problematiche.

Giova al riguardo far riferimento a quanto esposto al precedente punto circa la natura di istituzione creditizia della Cassa.

La figura del Ministro del Tesoro, cessata ogni dipendenza burocratica, diviene essenziale per il continuo collegamento che deve esservi tra attività della Cassa, politica economica del Governo, politica di tesoreria.

Questa funzione di raccordo, indispensabile, essendo la Cassa «fuori» dal sistema bancario, era stata esplicitamente inserita nell'articolo uno della primitiva proposta di legge: ma, anche in questa materia, si è preferito l'indeterminato.

Tuttavia è esigenza che permane e che, in aggiunta al potere di vigilanza generico, indipendentemente da qualsiasi norma, espressa non può che esplicarsi, anche in via preventiva e propositiva e, certamente, anche al di fuori del Consiglio di Amministrazione, proprio perchè derivante, come ha giustamente rilevato la Corte, dalla sua qualità di Ministro del Tesoro e non di organo della Cassa.

Ed è rispetto a tale qualificazione ed alla sua responsabilità politica che si ritiene superflua una preventiva determinazione di modalità, attraverso le quali venga fornita al Ministro del Tesoro una congrua base di conoscenza, quando il Ministro in qualsiasi momento e per qualsiasi argomento può richiedere alla Cassa relazioni e documentazioni.

### 4. - I COMPITI DEL COLLEGIO DEI REVISORI.

Il richiamo, per il Collegio dei Revisori, alle norme del codice civile per i sindaci, rispondeva alle medesime esigenze prospettate sull'equazione Cassa = Istituto di credito.

Il Collegio dei revisori doveva operare alla Cassa come opera il collegio sindacale in una istituzione creditizia, in più, data la natura pubblicistica della Cassa stessa, il «controllo» non doveva essere saltuario come per il privato, bensì immanente e continuo, e avere «anche» presente il fine pubblico.

La stessa qualificazione dell'organo lascia chiaramente intendere l'intento del legislatore: un Presidente di Sezione della Corte dei conti (che viene posto fuori ruolo) quale presidente del Collegio, un Dirigente della Ragioneria Generale (con qualifica non inferiore a Dirigente Superiore egualmente fuori ruolo). Come si vede, si ha la ricostituzione, nel Collegio dei Revisori dei due uffici che erano in passato deputati al controllo di legittimità e di merito degli atti della Cassa: Ragioneria centrale e Corte dei conti.

Si ritiene a questo punto opportuno un breve richiamo a tutto il sistema dei «controlli» sulla Cassa che nella pratica attuazione, ha disatteso il modello ipotizzato.

Per la «Cassa» ristrutturata ed in vista della necessaria, accresciuta funzionalità, erano stati individuati tre livelli:

- 1) quello operativo e decisionale = Collegio dei Revisori;
- 2) quello gestionale ed economico = Sezione Enti locali della Corte dei conti;
- 3) quello politico-parlamentare = Commissione parlamentare di vigilanza.

Se ciascuno di questi organi avesse sin dall'inizio, avuto la possibilità di concordare le linee della propria attività, probabilmente si sarebbero evitati duplicazioni o pareri contrastanti, e, comunque, per chi deve operare ed è responsabile della gestione, il senso di indeterminatezza, di precarietà e di incertezza, che, a quasi due anni dall'entrata in vigore della legge 197, ne ha ancora impedito la sua attuazione.

## 5. - I LIMITI REGOLAMENTARI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE IN MATERIA DI PERSONALE.

Si concorda pienamente sull'affermazione della Corte che «il personale» diventa uno dei nodi focali della «ristrutturazione».

Qualsiasi riforma non può mai essere attuata se non vi sono gli uomini che ad essa porgano mano.

Non si può parlare di «efficienza operativa» se non si è in grado di «governare» il proprio personale.

La Corte ha ritenuto di dare una interpretazione estremamente rigida alla portata della lettera g) del 1° comma dell'art. 8 della legge 197, identificando con la dizione «norme di legge» tutta la legge 93/83 (legge-quadro) nonché il D.P.R. 748/1972 ma non la stessa legge 197.

Al riguardo si ritiene che si debba partire dal D.P.R. 4 agosto 1984, dato che esso è stato esaminato sia dal Consiglio di Stato sia dalla Corte, in sede di registrazione e dalle norme che ne sono il presupposto.

Prima fra tutte la dizione dell'art. 1 della legge 197: la Cassa ha una «propria» organizzazione, distinta da quella dello Stato; poi quella dell'art. 11 «la Cassa ha proprio personale amministrativo, di ragioneria e tecnico».

Il D.P.R. citato, non soltanto ha determinato «diversi» livelli e le relative dotazioni numeriche, ma negli allegati che fanno parte integrante del decreto stesso, è contenuto sia l'ordinamento dei servizi e degli uffici (non potevano determinarsi le dotazioni dirigenziali senza avere un organigramma sottostante) sia i contenuti operativi dei singoli livelli.

Ora il D.P.R. 4-8-84 ha disegnato, per la Cassa un ordinamento degli uffici e dei servizi, nettamente differenziato rispetto al modello ministeriale, data la diversa natura della Cassa.

Così si hanno dei «Dipartimenti», che non sono certo le Direzioni generali: abbiamo i «Servizi» che sono operativi, mentre è noto che per il D.P.R. 748 alla qualifica di «dirigente superiore» non è connessa alcuna preposizione ad unità organiche.

Lo stesso raggruppamento degli uffici non ha schema burocratico-piramidale, ma risponde a pure esigenze funzionali.

Così per gli impiegati, la riduzione a cinque delle otto qualifiche statali, risponde al criterio di concentrare in un solo livello, tutte le medesime funzioni.

Ed è estremamente importante sottolineare, dato che questo aspetto non è stato evidenziato nella deliberazione della Corte che ad evitare qualsiasi riferimento all'ordinamento statale, è stata usata nella legge 197 la dizione «livelli funzionali» anziché quella esistente di «qualifiche funzionali».

Se quanto esposto è esatto, è proprio in attuazione delle norme di legge e cioè degli articoli 8 e 11 della stessa legge 197 che il Consiglio di Amministrazione ha operato, con la deliberazione del 18 dicembre 1984, statuendo ex novo, le norme per l'accesso ai vari livelli dirigenziali e non.

Potrebbe quindi apparire contraddittorio l'assunto che da una parte il Consiglio di Amministrazione ha il potere di determinare sia l'organigramma degli uffici, sia l'ordinamento delle carriere e poi non possa prevedere le norme che permettono di rendere attuabile l'ordinamento, con l'immissione del personale.

Non è possibile far ricorso alle norme preesistenti perchè preordinate ad un altro ordinamento.

Si è appena ricordato che la Cassa ha un unico ruolo in cui confluisce sia il personale tecnico che quello di ragioneria che quello amministrativo.

Ad esempio, se si deve coprire il posto di «capo servizio ragioneria» è ovvio che «la scelta» deve essere orientata verso chi possiede la specifica professionalità richiesta, e non secondo l'anzianità o «titoli» di altra natura ed estrazione; così dicasi per il servizio del «Centro elaborazione dati», così per altri.

Come può assicurarsi l'economicità di «gestione» se ai vertici dei Servizi si «debbono» mettere dirigenti, validi in sé stessi, ma sbagliati come specializzazione?

E che «ristrutturazione» è mai questa che anzichè migliorare peggiora le situazioni preesistenti? (ruoli distinti)?

Su quanto esposto, si basa la distinzione tra lo «Status» dirigenziale ex D.P.R. 748, complesso di «diritti e doveri» che permane in tutto il suo vigore e le norme per l'accesso ai livelli superiori della Dirigenza, che sono «tipiche» dell'ordinamento «Cassa».

Anche il Dipartimento della Funzione Pubblica che in un primo momento aveva reputato applicabile in toto alla Cassa il D.P.R. 748, ad un successivo riesame, ha ritenuto di concordare con quanto testè indicato.

6. Da tutto quanto sino ad ora esposto, si ritiene che non sia stata errata la valutazione del Consiglio in merito ai propri poteri regolamentari relativamente «all'accesso» ai vari livelli, poiché se come la stessa Corte ha ammesso (pag. 42) «al Consiglio è demandata l'adozione di tutti quei provvedimenti per i quali il D.P.R. 748/1972, nonché tutte le altre norme generali sul rapporto di impiego statale richiedono l'intervento di organi di livello superiore» (Ministro, Presidente del Consiglio dei Ministri, Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica), è assolutamente conseguenziale che abbia anche un potere di «autolimitarsi» nelle scelte, deliberando, appunto, norme astratte, attraverso le quali detto potere viene, poi, esercitato.

E cioè, in generale, si ritiene coerente e conforme ai principi generali dell'ordinamento amministrativo italiano che l'organo che abbia il potere di «istituire» nuove strutture, abbia anche il potere di indicare attraverso quali forme, limiti e condizioni tali strutture possano poi essere messe in grado di operare.

Basti, per tutti, prendere in esame il caso citato dalla Corte dei Conti del Vice Direttore Generale e del Capo Dipartimento.

In forza del D.P.R. 4/8/1984 il «Capo Dipartimento» ed il «Vice Direttore Generale» sono equipollenti al Dirigente Generale, livello C, dell'ordinamento statale.

Per la nomina a Dirigente generale, le norme statali prevedono il Decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente.

La Corte ha affermato, come visto, che tutte le competenze di Organi superiori, sono state concentrate dalla legge 197 sul Consiglio di Amministrazione, ma se si applicasse il dettato della Corte e cioè la non conformità a legge degli artt. 9 e 10 dell'ordinamento, vi sarebbe l'impossibilità a provvedere: infatti da una parte la procedura statale è inapplicabile, per stessa ammissione della Corte, dall'altra non vi è una potestà normativa che permetta l'esercizio del potere; il che è aberrante.

Risiede quindi, coerentemente, nel Consiglio di amministrazione il potere di «scelta» dei Dirigenti: a fortiori, come detto, deve esistere il potere di condurre entro previsioni astratte, a maggior tutela degli interessati, il suo esercizio.

Il Consiglio, pertanto, si ritiene che possa confermare tutte le norme dall'art. 1 all'art. 10 dell'ordinamento deliberato il 18 dicembre 1984.

Per il restante personale la questione si ritiene che debba essere posta in maniera diversa.

La Corte dei Conti ha ritenuto non conformi a legge le disposizioni «a regime» relative agli impiegati, in quanto la materia è disciplinata dalla legge quadro, e quindi va regolata con accordi sindacali.

La stessa Corte, però, non ha sollevato alcuna censura sull'ordinamento «provvisorio».

Ferma restando la soggiacenza della Cassa alle norme della legge 93, si deve, anche per gli impiegati, osservare che non è possibile applicare le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato in materia di accesso ai livelli.

Infatti si richiama quanto precedentemente esposto circa la diversità dei «livelli funzionali» della Cassa e le «qualifiche funzionali» previste per le altre Amministrazioni, ed il D.P.R. 4/8/1984, ha infatti stabilito le «equipollenze» tra l'ordinamento statale e quello della Cassa DD.PP. «ai fini dell'inquadramento del personale nel nuovo ruolo» il che, ovviamente, ne

conferma la diversità sostanziale per tutti gli altri fini.

Per quanto detto a proposito della Dirigenza si ritiene che il Consiglio, non in via definitiva, ma in via provvisoria, possa anche stabilire, avendo il potere di determinare diverse articolazioni delle carriere rispetto al modello statale, di determinare anche le modalità e condizioni per accedervi.

Di conseguenza gli articoli 12, 13 e 14 potrebbero essere rideliberati, come ordinamento provvisorio in attesa della stipula del primo contratto di lavoro per gli impiegati della Cassa, ai sensi del primo comma dell'art. 1 della legge 197, che regolerebbe ex novo tutta la materia.

Nel frattempo peraltro, la Cassa potrebbe operare senza ulteriori intralci, dati i tempi non brevi che si prevedono per dar corso alla contrattazione per comparti.

Per la parte generale, possono rimanere validi gli articoli 11, 19, 41 e 89 dell'ordinamento già deliberato, secondo quanto indicato dalla Corte alle pagine 32/33 della deliberazione; per la parte transitoria (artt. 77-85) deve essere eliminato l'art. 83 relativo al trattamento economico provvisorio.

Per venire incontro alle preoccupazioni manifestate dalla Corte, all'articolo 84 potrebbe essere aggiunto il seguente comma:

«Sono fatte salve le diverse anzianità ed i diversi inquadramenti, che dovessero risultare in seguito all'identificazione dei profili professionali nei ruoli di provenienza, ai sensi della legge 312/1980».

Tutti gli altri articoli devono essere eliminati, in quanto puramente «dichiarativi» e ripetitivi di norme già applicabili al personale della Cassa.

Si allega il nuovo articolato.

#### 7. UN ASPETTO PARTICOLARE È COSTITUITO DALL'ORARIO DI LAVORO.

Come più volte fatto presente anche in questa sede, la precisa disposizione contenuta nel penultimo comma dell'art. 11 della legge 197, è formalmente diretta, in deroga alla legge 93, a sottrarre l'orario di lavoro alla contrattazione: infatti se così non fosse, la disposizione stessa sarebbe superflua ed inutile, poiché, come in ogni contrattazione, si deve tener conto delle esigenze delle due parti e non di una sola, come invece il legislatore ha inequivocabilmente fatto intendere statuendo che l'orario di lavoro «è articolato secondo le esigenze della Cassa Depositi e prestiti».

Ciò non vuol dire che, proprio in questa sede non si possa tener conto anche di richieste o necessità del personale, attraverso i loro rappresentanti, ma non che questo discenda dalla legge.

Si prega l'On.le Consiglio di voler manifestare il proprio avviso al riguardo ed adottare le relative deliberazioni.

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO  
DI AMMINISTRAZIONE  
DEL 18 GIUGNO 1985

PAGINA BIANCA

OMISSIS

*IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE*

VISTA la deliberazione n. 3/1985 assunta dalla Corte dei conti - Sezione Enti locali nell'esercizio del controllo sulla Cassa depositi e prestiti ai sensi dell'art. 13 della legge 197/1983;

RITENUTO che in base al dispositivo della citata deliberazione della Corte questo Consiglio è destinatario della specifica richiesta di «riesaminare l'ordinamento del personale deliberato il 18 dicembre 1984 per uniformarlo al sistema delle leggi vigenti in materia di pubblico impiego» così come ricostruito nella medesima pronuncia e che a tale richiesta il Consiglio deve adempiere con la presente deliberazione;

CONSIDERATO che la citata deliberazione, affrontando con criteri sistematici la materia della ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti dettata dalla legge n. 197/1983, risolve alcune importanti questioni interpretative e rende tuttavia evidente l'originaria indeterminatezza della nuova normativa sicchè dalla stessa deliberazione della Corte risulta confermata l'esigenza di un chiarificatore intervento legislativo;

CONSIDERATO che in base ai criteri interpretativi dettati dalla Corte si prospettano al Consiglio due diverse opzioni per conformarsi alla pronuncia - deliberare un ordinamento di notevole ampiezza come il precedente, sia pure rivedendolo e correggendolo, ovvero limitare la delibera al regime transitorio ed alle materie sicuramente riservate al potere decisionale di questo Consiglio, e che fra queste la seconda sembra più opportuna anche in ragione dell'obiettiva urgenza di rendere operativa per quanto è possibile, la ristrutturazione della Cassa;

CONSIDERATO che il D.P.R. 4 agosto 1984 regolarmente registrato dalla Corte dei conti, ha determinato i livelli funzionali, diversi da quelli dello Stato, e le relative dotazioni numeriche, e che gli allegati che fanno parte integrante del Decreto stesso, contengono sia l'ordinamento dei servizi e degli uffici (non potevano essere determinate le dotazioni dirigenziali senza avere un organigramma sottostante) sia i contenuti operativi dei singoli livelli.

In sostanza, il D.P.R. 4 agosto 1984 ha disegnato per la Cassa un ordinamento degli uffici e dei servizi nettamente differenziato rispetto al modello ministeriale. Così sono stati istituiti i «dipartimenti» al posto delle tradizionali Direzioni generali. I «servizi» sono operativi, mentre in base al D.P.R. 748/1972 è escluso che alla qualifica di «dirigente superiore» sia connessa alcuna preposizione ad unità organiche.

Il raggruppamento degli uffici non ha schema burocratico-piramidale, ma risponde a pure esigenze funzionali. Così per gli impiegati, la riduzione a cinque delle otto qualifiche statali, risponde al criterio di concentrare in un solo livello tutte le medesime funzioni.

Tutto ciò è conseguente alla norma dell'art. 11, 4° comma - norma sulla quale la deliberazione della Sezione Enti locali non si è soffermata - che ha introdotto per la Cassa il concetto di «livelli funzionali» ben diverso da quello di «qualifiche funzionali» valido nell'ordinamento statale ministeriale.

È dunque in attuazione delle norme primarie contenute negli artt. 8 e 11 della stessa legge n. 197, nonché del Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1984 che il Consiglio di amministrazione ha operato con la deliberazione del 18 dicembre 1984, statuendo ex novo le norme per l'accesso ai vari livelli, dirigenziali e non. Sarebbe infatti contraddittorio e manchevole l'assunto che il Consiglio di amministrazione ha il potere di determinare sia l'organigramma degli Uffici sia l'ordinamento delle carriere quando poi non possa determinare le norme che permettano di rendere attuabile tale ordinamento. Né è possibile far ricorso alle norme preesistenti, in quanto

attinenti ad un ordinamento diversamente preordinato.

In questo senso e in questo ambito, la finalità della deliberazione del Consiglio va già considerata rispondente ad alcune indicazioni della Corte. Quest'ultima infatti ha osservato che «una volta limitato al minimo il contenuto normativo del D.P.R. 4 agosto 1984 si è posta la necessità di completare la normativa transitoria nonché di raccordare quest'ultima con l'ordinamento dei servizi e degli uffici che è materia demandata direttamente ad atto normativo del Consiglio di Amministrazione. La deliberazione, oltre che essere atto di esecuzione del D.P.R. veniva così a realizzarsi come atto integrativo di esso: il potere regolamentare del Consiglio subordinato e secondario rispetto a quello governativo veniva ad ampliarsi in ragione dei contenuti ristretti del D.P.R.».

Nella stessa pronuncia la Corte ha affermato inoltre che «le operazioni di prima costituzione di un organico e di passaggi di personale da un'Amministrazione all'altra sono sempre realizzate come norme ad hoc, sia per mancanza di adeguate norme generali, sia per la naturale specialità che volta a volta caratterizza queste operazioni. La legge n. 197 va dunque innanzitutto considerata come la fonte della normativa speciale necessaria per creare l'organico della Cassa ed avviare la gestione diretta del personale».

CONSIDERATO che in materia di dirigenza la Corte ha affermato che «al Consiglio è demandata l'adozione di tutti quei provvedimenti per i quali il D.P.R. 748/1972, nonché tutte le altre norme generali sul rapporto di impiego statale richiedono l'intervento di organi di livello superiore» (Ministro, Presidente del Consiglio dei Ministri, Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica). Da ciò è assolutamente conseguenziale che ai fini della nomina dei dirigenti generali da fare - secondo l'ordinamento statale vigente - a scelta, il Consiglio, sulla base del proprio potere di autotutela, detti norme contenenti i criteri cui attenersi nell'esercizio del potere di nomina.

La dichiarata non conformità a legge degli artt. 9 e 10 dell'ordinamento risulta in contraddizione con i criteri di autotutela conseguenziali al potere, riconosciuto dalla Corte, di nominare i dirigenti generali. Se risiede nel Consiglio di amministrazione il potere di «scelta» dei dirigenti, a fortiori deve esistere il potere di condurre entro previsioni astratte, a maggior tutela degli interessati, il suo esercizio.

Di conseguenza possono essere confermate tutte le norme dall'art. 1 all'art. 10 dell'ordinamento deliberato il 18 dicembre 1984.

CONSIDERATO che la Corte dei conti ha dichiarato non conformi a legge le disposizioni «a regime» relative agli impiegati, in quanto la materia è disciplinata dalla legge quadro, e quindi va regolata con accordi sindacali, ma non ha sollevato alcuna censura sull'ordinamento «provvisorio».

Ferma restando la soggiacenza della Cassa alle norme della legge 93, si deve osservare, anche per gli impiegati, che non è possibile applicare le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato in materia di accesso ai livelli.

Vale richiamare quanto precedentemente esposto circa la diversità dei «livelli funzionali» della Cassa in confronto alle «qualifiche funzionali» previste per le altre Amministrazioni e le equipollenze stabilite dal D.P.R. 4 agosto 1984 «ai fini dell'inquadramento del personale nel nuovo ruolo».

Pertanto, analogamente a quanto si è detto a proposito della dirigenza spetta al Consiglio stabilire anche le modalità e le condizioni per accedervi. Non però in via definitiva, ma solo in via provvisoria.

Di conseguenza gli artt. 12, 13, 14, 86 e 87 possono essere rideliberati come ordinamento provvisorio in attesa della stipula del primo accordo collettivo per gli impiegati della Cassa, ai

sensi del primo comma dell'art. 1 della legge 197 che verrà a regolare ex novo tutta la materia. Ciò anche al fine di operare senza ulteriori intralci, dati i tempi non brevi che si prevedono per dar corso alla contrattazione per comparti.

CONSIDERATO:

- che per la parte generale possono rimanere validi gli artt. 11, 19, 41 e 89 dell'ordinamento già deliberato, secondo quanto indicato dalla Corte al punto 7.5 (lettera a) della deliberazione;
- che per la parte transitoria (artt. 77-85) deve essere eliminato l'art. 83 relativo al trattamento economico provvisorio;
- che, accogliendo le preoccupazioni manifestate dalla Corte, all'art. 84 va aggiunto il seguente comma: «Sono fatte salve le diverse anzianità e i diversi inquadramenti, che dovessero risultare in seguito all'identificazione dei profili professionali nei ruoli di provenienza, ai sensi della legge 312/1980»;
- che, infine, tutti gli altri articoli possono essere eliminati, in quanto puramente «dichiarativi» e ripetitivi di norme già applicabili al personale della Cassa.

CONSIDERATO, infine, in materia di orario di lavoro che la precisa disposizione contenuta nel penultimo comma dell'art. 11 della legge 197, è formalmente diretta, in deroga alla legge n. 93, a sottrarre l'orario di lavoro alla contrattazione. Infatti, se così non fosse, la disposizione stessa sarebbe superflua ed inutile, poiché, come in ogni contrattazione, si deve tener conto delle esigenze delle due parti e non di una sola, come invece il legislatore ha inequivocabilmente fatto intendere statuendo che l'orario di lavoro «è articolato secondo le esigenze della Cassa depositi e prestiti».

D E L I B E R A

- di revocare la precedente deliberazione 18/12/1984 sull'ordinamento e l'organizzazione del personale;
- di adottare, per consentire l'avvio concreto della gestione diretta del personale, ai sensi della lettera g) primo e secondo comma dell'art. 8 della legge 197/1983, le disposizioni in materia di personale, di cui ai seguenti articoli:

ART. 1

(Classificazione del personale)

Il personale della Cassa è distinto come segue:

- a) - Dirigenti;
- b) - Impiegati.

*ART. 2**(Livelli e qualifiche dirigenziali)*

I livelli e le qualifiche dei dirigenti sono articolati come segue:

<i>Livelli</i>	<i>Qualifiche</i>
<i>A</i>	- vice direttore generale - capo dipartimento
<i>B</i>	- capo servizio
<i>C</i>	- Dirigente

*ART. 3**(Funzioni dirigenziali)*

Sono funzioni dirigenziali quelle richiedenti discrezionalità di poteri, autonomia di iniziative e di decisione nell'ambito dei programmi e degli indirizzi stabiliti dall'Amministrazione.

*ART. 4**(Funzioni del vicedirettore generale)*

Il vicedirettore generale coadiuva il direttore generale nella sua attività e lo sostituisce a tutti gli effetti in caso di sua assenza o impedimento.

Al vicedirettore generale potranno essere attribuite dal Consiglio di amministrazione anche le funzioni di capo dipartimento.

*ART. 5**(Funzioni del capo dipartimento)*

Al capo dipartimento sono demandati la direzione ed il coordinamento di un'area dipartimentale.

*ART. 6**(Funzioni del capo servizio)*

Ai capi servizio sono demandati la direzione ed il coordinamento di più unità organiche fra loro omogenee. Ad essi possono anche essere attribuite funzioni ispettive o di preposizione ad unità organiche di particolare rilevanza.

*ART. 7**(Funzioni del dirigente)*

Al dirigente spettano la direzione ed il coordinamento dell'unità organica cui lo stesso è preposto. Ad esso possono essere affidati, anche collegialmente (staff), specifici incarichi operativi, di studio, di organizzazione o ispettivi.

*ART. 8**(Promozione a capo servizio)*

La qualifica di capo servizio è conferita dal Consiglio d'Amministrazione a scelta fra i dirigenti con almeno tre anni di effettivo servizio nella qualifica.

*ART. 9**(Promozione a capo dipartimento)*

La qualifica di capo dipartimento è conferita dal Consiglio d'Amministrazione a scelta fra i capi servizio con almeno tre anni di effettivo servizio nella qualifica.

*ART. 10**(Nomina a vice direttore generale)*

La nomina a vice direttore generale viene conferita dal Consiglio d'Amministrazione, su proposta del direttore generale, al capo dipartimento, ovvero ad un capo servizio che abbia almeno tre anni di effettivo servizio nella qualifica.

*ART. 11**(Livelli funzionali e qualifiche degli impiegati)*

Gli impiegati sono distinti in cinque livelli funzionali corrispondenti ad altrettante qualifiche, le cui attribuzioni sono stabilite secondo le seguenti declaratorie di funzioni:

<i>Liv.</i>	<i>Declaratoria</i>	<i>Qualifica</i>
5°	Funzioni vicarie della dirigenza - Attività professionali tecniche, amministrative o contabili di elevata rilevanza per responsabilità e discrezionalità operativa e decisionale in uno specifico settore e/o nell'ambito di unità funzionali secondo le direttive dell'Amministrazione e dei dirigenti -	<i>Funzionario</i>

Funzioni che implicano coordinamento, controllo e verifica di unità operative, attività di studio, di analisi, di elaborazione e promozione di piani e programmi - Funzioni di rappresentanza dell'Istituto in relazione agli specifici incarichi conferiti dall'amministrazione - Responsabilità per i risultati conseguiti. Funzioni ed attività professionali di analisi (di sistema e di procedure) e di coordinamento di gruppi di analisi, di progettazione e di programmazione nei settori informatici.

- 4° Funzioni con autonomia di merito nell'ambito delle istruzioni ricevute. - Conoscenza notevole delle procedure amministrative, tecniche e contabili, acquisita anche nella pratica di lavoro comportante un'autonoma valutazione di atti preliminari, istruttori complessi ed esecutivi degli atti tipici dell'Istituto - Responsabilità operativa anche di gruppo in relazione alle istruzioni ricevute.  
Funzioni di analisi di programma, di programmazione e di gestione tecnica delle procedure nel settore operativo con responsabilità tecnico-operativa nei settori informatici. *Impiegato di 1° A*
- 3° Attività variabili e/o complesse per il perseguimento dei risultati con facoltà di decisione e di proposta nell'ambito di direttive generali - Capacità professionale, preparazione teorica e conoscenze tecnico-pratiche acquisite anche con l'esperienza sugli aspetti specifici della materia trattata - Responsabilità operativa per le attività svolte in relazione alle direttive generali ricevute.  
Funzioni di programmazione, di intervento tecnico-operativo comportanti responsabilità anche decisionali in sede di coordinamento di gruppi di unità ausiliarie nei settori informatici. *Impiegato di 1° B*
- 2° Attività di carattere esecutivo nell'ambito di direttive permanenti o specifiche commissioni richiedenti conoscenze tecnico-pratiche. Responsabilità per la corretta esecuzione del proprio lavoro.  
Funzioni operative relative ad unità periferiche ed ausiliarie nei settori informatici. *Impiegato di 2°*
- 1° Attività semplici il cui espletamento richiede preparazione e conoscenze elementari da acquisire nell'esercizio delle attività medesime. *Impiegato di 3°*

#### ART. 12

(*Esplicazione dei concorsi*)

I requisiti particolari per l'assunzione e per l'ammissione ai concorsi e le modalità di esplicazione degli stessi, sono stabiliti con delibera del Consiglio d'Amministrazione, e rese pubbliche secondo le modalità stabilite dallo stesso Consiglio di Amministrazione con il bando approvato con determina del Direttore generale.

*ART. 13**(Ruoli del personale)*

L'Istituto tiene aggiornato il ruolo del proprio personale che, a richiesta, è accessibile a tutti i dipendenti.

Il ruolo è articolato secondo i livelli funzionali e rispettive qualifiche, con evidenziazioni delle eventuali specializzazioni tecniche.

*ART. 14**(Posizioni acquisite)*

Ai fini degli inquadramenti nel ruolo della Cassa DD.PP. di cui all'art. 15, 3° comma, della legge n. 197/83, si tiene conto, fatte salve le disposizioni transitorie contenute negli articoli seguenti, della qualifica acquisita alla data di effettuazione degli inquadramenti, nonché della relativa anzianità.

*ART. 15**(Personale transitato dai ruoli delle amministrazioni dello Stato)*

Per il personale transitato dai ruoli delle amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 15 della legge 13 maggio 1983, n. 197, ai fini del computo degli anni di permanenza nei livelli, richiesti ai dipendenti per la promozione ai livelli superiori, si applicano:

- i passaggi di livello in itinere previsti dall'art. 4, 4° comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, limitatamente ai dipendenti che non ne abbiano usufruito;
- le seguenti equipollenze:

<i>Ordinamento statale</i>	<i>Dirigenti</i>	<i>Ordinamento della Cassa DD.PP.</i>
<i>Direttore generale, liv. C</i>		<i>Livello A</i>
<i>Dirigente superiore</i>		<i>Livello B</i>
<i>Primo dirigente</i>		<i>Livello C</i>
	<i>Impiegati</i>	
<i>8° livello</i>		<i>5° livello</i>
<i>7° livello</i>		<i>4° livello</i>
<i>6° livello</i>		<i>3° livello</i>
<i>5° e 4° livello</i>		<i>2° livello</i>
<i>3°, 2° e 1° livello</i>		<i>1° livello</i>

*ART. 16**(Personale proveniente dai ruoli ad esaurimento istituiti dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748)*

Il personale proveniente dai ruoli ad esaurimento istituiti dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, conserva lo status relativo ai ruoli di provenienza.

A tal fine viene transitoriamente mantenuto l'apposito ruolo distinto nelle qualifiche di direttore di divisione e di ispettore generale secondo le proporzioni indicate dall'art. 60, lettera b), del predetto D.P.R.

In concomitanza dovranno essere accantonati altrettanti posti dall'organico previsto per il 5° livello, da coprire in correlazione alla diminuzione del personale facente parte del predetto ruolo ad esaurimento.

#### ART. 17

*(Promozione al 4° e 5° livello)*

In attesa del contratto di cui al primo comma dell'articolo 11 della legge 197/1983, in via transitoria la promozione al 4° livello si consegue dopo otto anni di permanenza senza demerito nel 3° livello, ridotti a quattro per coloro che siano in possesso di diploma di laurea richiesto per l'accesso al 3° livello stesso ed è conferita dal Consiglio di Amministrazione.

La promozione al 5° livello è conferita dal Consiglio di Amministrazione, entro il limite dei posti disponibili, mediante scrutinio per merito comparativo, al quale sono ammessi i dipendenti di 4° livello con cinque anni di effettivo servizio nel livello.

In prima applicazione per la promozione nei posti disponibili nel 5° livello viene data precedenza ai dipendenti provenienti dalla ex carriera direttiva dello Stato.

#### ART. 18

*(Idoneità)*

Il personale in possesso di idoneità all'attribuzione nei ruoli di provenienza di qualifiche superiori, conseguite mediante concorsi od esami, in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge 197/1983, potrà essere inquadrato, compatibilmente con le disponibilità di organico, secondo le equipollenze di cui al precedente art. 15, nel livello corrispondente alla collocazione di dette qualifiche nei livelli dell'ordinamento dello Stato, secondo le previsioni dell'art. 4 della legge 11/7/1980, n. 312.

L'inquadramento decorre, ad ogni effetto, dalla data del medesimo.

#### ART. 19

*(Mansioni superiori)*

Il personale che alla data di inquadramento, sulla base delle declaratorie di cui al precedente art. 11, abbia effettivamente svolto senza demerito per un periodo non inferiore a cinque anni mansioni di una qualifica superiore a quella rivestita, a domanda potrà essere inquadrato, compatibilmente con le disponibilità di organico e via via che si verificheranno tali disponibilità, nel livello corrispondente alle mansioni svolte secondo l'ordine risultante dall'anzianità di svolgimento delle predette mansioni.

Si applica l'ultimo comma del precedente articolo.

*ART. 20**(Inquadramento del personale a contratto)*

Il personale già assunto a contratto dall'Istituto in virtù di leggi speciali viene inquadrato, con effetto dalla data di decorrenza dell'inquadramento, nei livelli della Cassa DD.PP., in corrispondenza della qualifica o delle attribuzioni risultanti dall'atto di assunzione.

Al predetto personale viene riconosciuta ai fini economici l'anzianità relativa all'effettivo servizio prestato nell'Istituto dalla data di assunzione.

In attesa di detto inquadramento il personale succitato conserva il trattamento economico in godimento.

*ART. 21**(Riconoscimento provvisorio di anzianità)*

Ai fini dell'attribuzione delle classi e degli scatti nei livelli della Cassa DD.PP., si applicano le norme relative al D.P.R. n. 310/81 ed alla legge 869/82 di conversione del D.L. n. 681/82.

Il personale già appartenente all'ex carriera di concetto dello Stato che abbia maturato in tale carriera l'anzianità di cui al primo comma del precedente articolo 17, viene inquadrato nel 4° livello, con il riconoscimento nel livello stesso dell'eccedenza di anzianità maturata all'atto dell'inquadramento rispetto a quella sopra prevista.

Al personale già appartenente alle ex carriere esecutiva ed ausiliaria dello Stato, in sede di inquadramento rispettivamente ai livelli 2° e 1°, viene riconosciuta l'anzianità maturata secondo le previsioni contenute nell'art. 2, lettera b), del D.P.R. n. 310/1981.

Sono fatte salve le diverse anzianità ed i diversi inquadramenti che dovessero risultare in seguito all'identificazione nei ruoli di provenienza, dei profili professionali, ai sensi della legge 312/1980.

*ART. 22**(Requisiti per l'accesso ai livelli)*

L'accesso ai primi tre livelli dovrà avvenire mediante concorso, fatte salve le norme per l'assunzione delle categorie riservatarie.

A detti concorsi potranno partecipare per il 3° livello coloro che siano in possesso di specifico diploma di scuola media superiore o di specifico diploma di laurea, per il 2° livello coloro che siano in possesso di diploma di scuola media inferiore e per il 1° livello coloro che abbiano completato la frequenza alla scuola dell'obbligo.

L'accesso per concorso ai livelli superiori al 3° potrà avvenire, previa delibera del Consiglio d'Amministrazione, soltanto per l'assunzione di tecnici.

Nei bandi di concorso di cui al precedente articolo 19 saranno indicati di volta in volta i titoli di studio o professionali specificatamente richiesti per l'ammissione.

*ART. 23**(Riserva dei posti agli interni)*

Il quaranta o il trenta per cento dei posti messi a concorso rispettivamente per il 2° o il 3°

livello è riservato ai dipendenti del livello immediatamente inferiore che abbiano uno dei seguenti requisiti:

- possesso del titolo di studio richiesto;
- otto anni di anzianità maturati nel livello immediatamente inferiore a quello cui si concorre;
- cinque anni di anzianità nel livello in cui al precedente punto e possesso del titolo di studio richiesto per il livello inferiore a quello cui si concorre.

*ART. 24*

*(Personale autorizzato ad effettuare prestazioni nell'Istituto)*

In caso di necessità, il Direttore generale con propria determina, nei limiti temporanei e nei contingenti stabiliti dal Consiglio di amministrazione, può autorizzare i dipendenti facenti parte dei ruoli delle amministrazioni dello Stato comprese quelle degli organi consultivi e giurisdizionali, che siano stati da queste espressamente autorizzati, con esclusione dei dirigenti e dei magistrati di ogni ordine e grado, ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario presso la Cassa DD.PP. al di fuori del normale orario di lavoro delle amministrazioni da cui dipendono.

Tali prestazioni vengono retribuite sulla base delle tariffe vigenti nell'Istituto, tenendo conto delle equipollenze stabilite dall'art. 3 del D.P.R. 4/8/1984, relativo all'organico ed ai livelli della Cassa DD.PP.

\* \* \* \* \*

La deliberazione su estesa viene approvata con 9 voti favorevoli (on.le Francanzani, Prof. Falcone, Dott. Ruggeri, Dott. Lattarulo, Prof. Caparrelli, On.le Citterio, Dott.ssa Figliuolo, Dott. Tudini, Dott. Franco); 1 astenuto (On.le Modica); 1 contrario (Cav. Filacchioni).

OMISSIS

Roma, 18 giugno 1985

*Il Presidente della Repubblica*

Visto l'art. 11, quarto comma, della legge 13 maggio 1983, n. 197, secondo cui la Cassa depositi e prestiti ha un proprio ruolo di personale, la cui dotazione numerica ed i cui livelli funzionali sono determinati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del Tesoro e previa deliberazione del Consiglio di Amministrazione, sentita la Commissione Parlamentare di Vigilanza;

VISTO che il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto ha deliberato sull'argomento nelle sedute del 6 e del 16 marzo 1984;

VISTO il parere espresso dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza nella seduta del 31 maggio 1984;

RITENUTO di dover determinare con proprio decreto la dotazione numerica ed i livelli funzionali del personale del ruolo della Cassa depositi e prestiti;

UDITO il parere del Consiglio di Stato;

SULLA proposta del Ministro per il Tesoro

## D E C R E T A:

## Art. 1

Il ruolo dei dirigenti della Cassa depositi e prestiti è composto di 28 unità. Esso si articola in tre livelli ed ha le seguenti dotazioni e qualifiche:

LIVELLO	DOTAZIONE	QUALIFICA
A	2	Vice Direttore Generale Capo Dipartimento
B	7	Capo Servizio
C	19	Dirigente
Totale	28	

Al Vice Direttore Generale potranno essere attribuite dal Consiglio di Amministrazione anche le funzioni di Capo Dipartimento.

## Art. 2

Il ruolo del restante personale della Cassa depositi e prestiti è composto da 750 unità. Esso si articola in cinque livelli con le seguenti rispettive dotazioni:

LIVELLI	DOTAZIONE
. 1	75
2	220
3	370
4 }	
5	85
	750
Totale	

## Art. 3

Ai fini dell'inquadramento previsto nel terzo comma dell'articolo 15 della citata legge 13 maggio 1983, N. 197, ciascun dipendente prenderà posto nei rispettivi livelli secondo le seguenti equipollenze:

## ORDINAMENTO STATALE

## ORDINAMENTO DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

## Dirigenti:

Dirigente Superiore  
1° Dirigente

Capo Servizio  
Dirigente

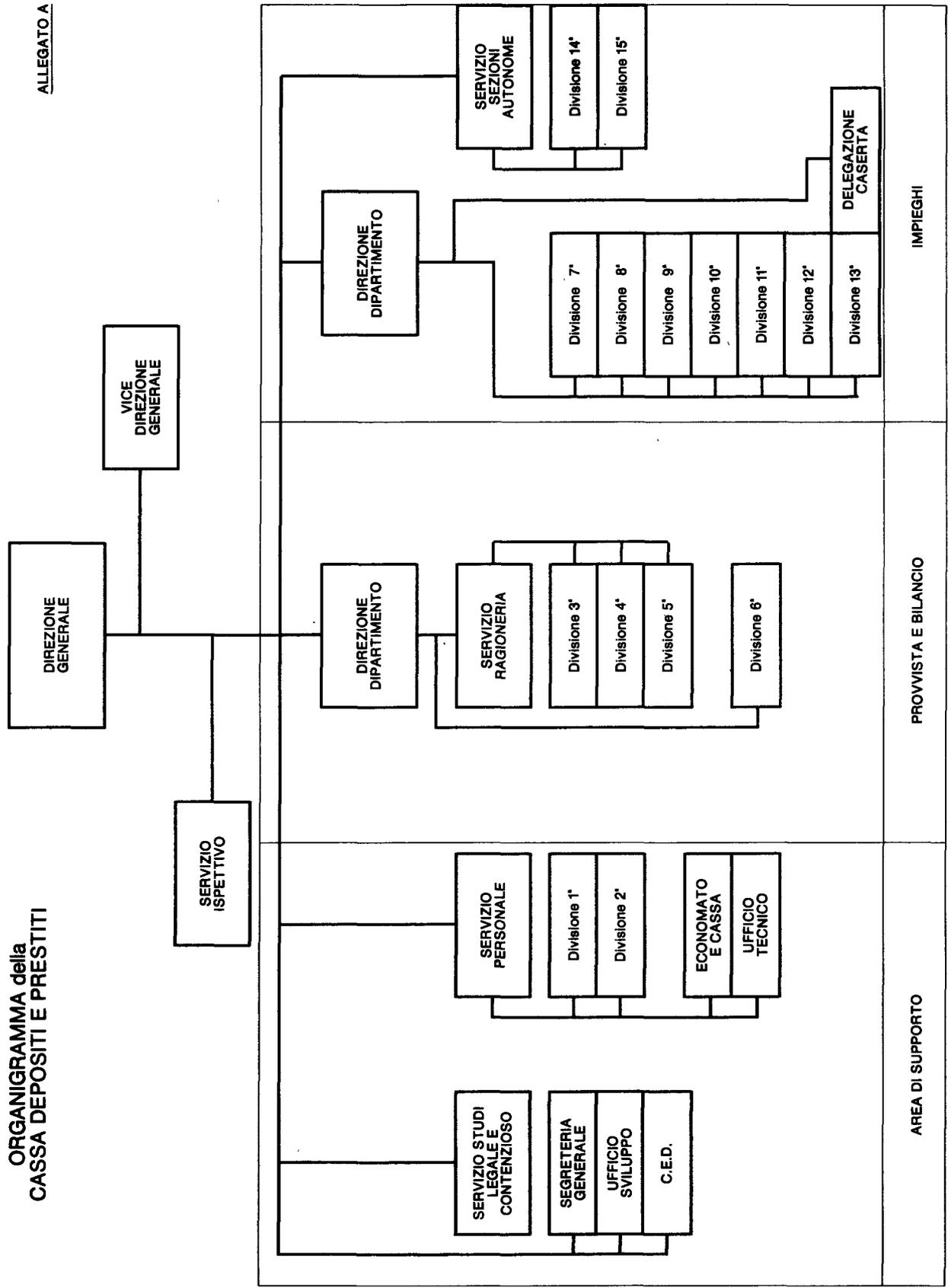
## Impiegati:

Livelli 1, 2 e 3  
Livelli 4 e 5  
Livello 6  
Livello 7  
Livello 8

Livello 1  
Livello 2  
Livello 3  
Livello 4  
Livello 5

Il presente decreto sarà trasmesso alla Corte dei Conti per la registrazione e sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Selva di Valgardena, 4 Agosto 1984



**PROVVEDIMENTI NORMATIVI  
CHE INTERESSANO LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI EMANATI NEL  
1984**

Decreto-legge 17 aprile 1984, n. 73. - Misure finanziarie urgenti per il comune di Napoli.

Legge 12 giugno 1984, n. 220. - Conversione in legge del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 73, recante misure finanziarie urgenti per il comune di Napoli. Consolidamento di esposizioni debitorie del comune di Napoli.

Decreto ministeriale 16 giugno 1984. (Gazzetta Ufficiale n. 174 del 26 giugno 1984). - Modificazione del saggio d'interesse sui libretti e sui buoni postali di risparmio.

Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1984. (Gazzetta Ufficiale n. 221 dell'11 agosto 1984). - Dotazione numerica e livelli funzionali del personale del ruolo della Cassa depositi e prestiti.

Decreto-legge 29 agosto 1984, n. 528. - Misure urgenti in materia sanitaria.

Legge 31 ottobre 1984, n. 733. - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 1984, n. 528, recante misure urgenti in materia sanitaria.

Decreto ministeriale 8 novembre 1984. (Gazzetta Ufficiale n. 320 del 21 novembre 1984). Proroga al 31 dicembre 1985 delle disposizioni per la concessione di anticipazioni sul prezzo dei contratti riguardanti lavori e forniture di beni o di servizi da parte dello Stato e degli altri enti pubblici.

Legge 22 dicembre 1984, n. 887. - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985).