

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

AMMINISTRAZIONE

TAVOLA 1

ANNO 1989

DIRIGENTI PER QUALIFICA, FUNZIONE E SESSO AL 31 DICEMBRE 1989
(situazione comprensiva di tutti i ruoli dell'Amministrazione centrale e periferica)

QUALIFICHE	IN SERVIZIO C/O L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA E CENTRALE														TOTALI	
	DOTAZIONE ORGANICA		TITOLARI DI UFFICI DIRIGENZIALI		CONSIGLIERI MINISTRIALI		ISPELTERI GENERALI CAPO		ALTRE FUNZIONI (1)		FUORI RUOLO C/O ALTRE AMMINISTRAZIONI		DIRIGENTI PERIFERICA			
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F		
AMBASCIATORI																
DIRIGENTI GENERALI LIV. B (*)																
DIRIGENTI GENERALI LIV. C (*)			2													2
DIRIGENTI SUPERIORI (*)																
PRIMI DIRIGENTI (*)																
TOTALE																

(1) - Specificare
(*) - E qualifiche equiparate

IL COMPILATORE

IL DIRIGENTE RESPONSABILE
(Dr. Emanuele FRANCO)

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA 2

Comparto 4 - Azienda Autonoma
Amministrazione: CASSA DEPOSITI E PRESTITI

PERSONALE DI RUOLO: DISTRIBUZIONE PER QUALIFICA E/O LIVELLO. - Anno: 1989

Qualifica e/o livello	Cod. Organico	Dotazioni Organiche	M U H E R O D E I D I P E M D E M T I						In servizio al 31/12			Totale (100)						
			In servizio al 1/1		Assunti nell'anno		Usciti per passaggio a qualifica o livello superiore		Entrati da qualifica o livello inferiore		In servizio al 31/12							
			Maschi (12)	Femmine (13)	Totale (14)	Maschi (18)	Femmine (9)	Totale (10)	Maschi (11)	Femmine (12)	Totale (13)		Maschi (15)	Femmine (16)	Totale (17)	Maschi (18)	Femmine (19)	Totale (19)
... ..	AP08																	
... ..	AP0C	2	2	2														
... ..	AP0D	7	7	7														
... ..	AP0E	19	14	15				2										
... ..	AP0F	6	3	3				2										
... ..	AP0G	3	2	3														
... ..	CP9F	26	17	24				3										
... ..	CP9H	50	29	46				3										
... ..	CP9L	370	31	57				13										
... ..	CP9M	370	91	183				21										
... ..	CP9N	220	121	164				2										
... ..	CP9P																	
... ..	CP9R	75	40	14														
... ..	CP9S																	
Complesso		778	357	201	558	5	21	46	41	88	47	88	345	201	546			

TAVOLA 3:

AMMINISTRAZIONE. CASSA DEPOSITI E PRESTITI

Personale dipendente per titolo di studio e sesso

Qualifica	TITOLO DI STUDIO												TOTALE				
	Specia. ni post laurea		Laurea		Diploma Sc. lu Sec. Superiore		Diploma Sc. Media Inf. re		S. Elementare		Nessun titolo		M	F			
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F					
Dirig. Generale			2													2	
Dirig. Superiore			7													7	
Primo Dirigente			15	1												15	1
Ruolo Esaurimento			5	1												5	1
X ^a Qualifica																	
IX ^a .. Liv. 6			13	8			1		2							16	9
VIII ^a .. Liv. 5			10	6			10	4	4							35	16
VII ^a .. Liv. 4			4	11			28	12	12							44	55
VI ^a .. Liv. 3			6	4			30	31	26							69	65
V ^a .. Liv. 2			2	2			18	71	17					1		113	116
IV ^a .. Liv. 1			1	1			10	12	4					3		39	14
III ^a ..																	
II ^a ..																	
I ^a ..																	
TOTALE																345	371

IL COMPILATORE
Amintore

IL DIRIGENTE RESPONSABILE

 Dr. Corrado FRANCO

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA 4

Comparto 4 : Aziende Autonome

Amministrazione: CASSA DEPOSITI E PRESTITI

PERSONALE DI RUOLO: SPESA ANNUA COMPLESSIVA PER LE RETRIBUZIONI (in migliaia di lire) - Anno: 1989

Qualifica e/o Livello	Cod.	SPESA ANNUA COMPLESSIVA PER								Spesa annua complessiva (8)	
		Stipendi (1)	Indennità integrativa speciale (2)	Straordinarie (3)	Altre indennità e compensi vari (4)	Quote di agguato di famiglia (5)	Contributi previdenziali a carico della Amministrazione (6)	Evoluenti relativi ad anni precedenti (7)			
Dirigente Generale B	A50B										
Dirigente Generale C	A50C	95.235	28.057	5.612	65.944		24.114		218.962		
Dirigente Superiore	A500	302.415	95.060	16.254	186.298		74.779		674.806		
Primo Dirigente	A50E	518.377	210.875	29.475	310.191		132.060		1.200.978		
Ispettore Generale R.L.	A51A	202.292	78.728	10.593	110.115		50.056		451.784		
Direttore Divisione R.L.	A51B										
Mono Livello 6	C99F	444.776	289.161	32.032	350.006		132.397		1.248.372		
Ottavo 5	C99H	761.925	608.113	60.030	592.211		237.415		2.259.694		
Settimo 4	C99L	1.201.626	1.125.346	99.048	923.044		389.762		3.738.826		
Sesto 3	C99M	1.519.087	1.515.042	140.712	1.206.880	2.500	511.513		4.925.734		
Quinto 2	C99O	1.683.730	1.699.975	154.780	1.233.426	9.000	553.740		5.334.651		
Quarto	C99P										
Terzo 1	C99Q	521.838	591.770	41.160	360.380	2.500	175.094		1.692.742		
Secondo	C99R										
Primo	C99S										
Complesso		7.281.301	6.242.127	595.532	5.404.882	14.000	2.287.863		21.825.705		

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Comparto 4 e Aziende Autonome
 Amministrazione: CASSA DEPOSITI E PRESTITI

TAVOLA 5

14.

PERSONALE DI RUOLO: SPESA ANNUA COMPLESSIVA PER RETRIBUZIONI ACCESSORIE (in migliaia di lire). - Anno: 1989

Mensile Semestrale CIN

Qualifica e/o Livello	Cod.	Straordinario diurno			Straordinario notturno e festivo		Indennità incentivanti		Indennità di produzione e/o profession.		Premi industriali		Altre indennità		
		Ore annue (1)	Importo annuo (2)	Numero percettori (3)	Ore annue (4)	Importo annuo (5)	Numero percettori (6)	Importo annuo (7)	Numero percettori (8)	Importo annuo (9)	Numero percettori (10)	Importo annuo (11)	Numero percettori (12)	Importo annuo (13)	Numero percettori (14)
Dirigente Generale B	AP9B														
Dirigente Generale C	AP9C	94	2.806	2			9.780	2	4.792	2	18.400	2			
Dirigente Superiore	AP9D	94	2.322	7			7.340	7	4.585	7	4.689	7			
Primo Dirigente	AP9E	94	1.965	15			5.160	15	4.132	15	1.367	15	306	1	
Ispettore Generale B.E.	AP9A	94	1.827	3			4.920	3	3.315	3	0.895	3			
Direttore Divisione B.E.	AP9B	94	1.704	3			4.380	3	3.243	3	9.952	3			
Nono Livello 6	CP9F	94	1.456	22			3.480	24	2.714	25	7.605	26	302	3	
Ottavo 5	CP9H	94	1.334	45			3.060	49	2.487	51	5.923	53	303	5	
Settimo 4	CP9L	94	1.214	82			2.640	86	2.041	93	5.228	96	331	13	
Sesto 3	CP9M	94	1.144	123			2.280	125	1.996	131	4.868	133	327	40	
Quinto 2	CP9O	94	1.090	142			1.920	141	1.746	149	4.550	151	337	46	
Quarto 1	CP9P														
Terzo	CP9A														
Secondo	CP9R	94	980	42			1.560	46	1.712	49	4.020	51	159	8	
Primo	CP9S														
Complesso			595.532	487			1.285.520	501	1.121.865	529	2.960.717	541	36.764	116	

TAVOLA 6*

AMMINISTRAZIONE CASSA DEPOSITI E PRESTITI

Mobilità di personale avvenuta nel corso dell'anno 1989

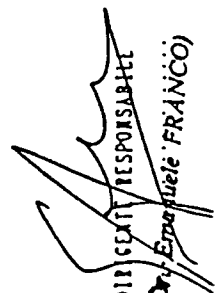
V O C I	D I P E N D E N T I										Magl. Inse- gnanti	T O T A L E													
	Dirigenti		Q u a l i f i c h e										Magl.												
	Dir. Gen.	Dir. Sup.	Pr. Dir.	Esaur.	I	IX	VIII	VII	VI	V				IV	III	II	I								
Transferimenti:																									
- da altre Amm.ne Statale																									
- c/o altre Amm.ne Statale																									
Fuori ruolo:																									
- c/o altre Amm.ni Statali																									
- c/o Enti Pubblici																									
Fuori ruolo:																									
- da altre Amm.ni Statali																									
- da Enti Pubblici																									
Coando:																									
- c/o altre Amm.ni Statali																									
- c/o Enti Pubblici																									
Coando:																									
- da altre Amm.ni Statali																									
- da Enti Pubblici																									
Servizio Temporaneo: (1)																									
- c/o altre Amm.ni Statali																									
- c/o Enti Pubblici																									
T O T A L E																									5

(1) Distacco di fatto per periodi inferiori all'anno.

IL COMPILATORE



IL DIRIGENTE RESPONSABILE
 (Dr. Espagnole FRANCO)



PAGINA BIANCA

ALLEGATO A

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI**

PAGINA BIANCA

PREMESSA GENERALE

On.le Colleghi, Sigg. Magistrati,

desidero innanzitutto ricordare che nell'ultima riunione tenuta in data 28 giugno 1989, prima delle elezioni per il Parlamento Europeo, era stata deferita per il parere alla Commissione Parlamentare di Vigilanza l'esame della deliberazione n. 74/1989 della Corte dei Conti - Sezione Enti Locali - ad integrazione della precedente deliberazione n. 3/1987 sui rendiconti della gestione della Cassa depositi e prestiti per l'anno 1986, in ordine alle "partecipazioni" detenute dalla stessa in alcuni Istituti di Credito Speciale (1), soprattutto dall'IMI e dal Crediop, che ha destato un certo interesse nella stampa specializzata. (2)

In relazione al parere richiesto, giova lumeggiare che esso attiene alla valutazione di natura puramente politica, e tali del resto sono tutti i numerosi pareri richiesti dalla legge a questa Commissione che svolge una attività consultiva.

Difatti essa, oltre ad essere emanazione del Parlamento, comprende istituzionalmente nel proprio seno una rappresentanza scelta per un terzo tra i componenti appartenenti alle due magistrature di rilevanza Costituzionale: il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti.

In tale ottica va inquadrata la pronuncia della Commissione di Vigilanza che ha carattere meramente dichiaratorio, temperato dal fatto che le questioni sollevate su una delle forme di intervento della Cassa, non produce conseguenze alcune sui risultati della gestione economica.

Ciò stante, prima di inoltrarmi nella materia, ritengo doveroso esprimere un sentito ringraziamento al Presidente della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti per lo sforzo nel lavoro compiuto, per la disamina accurata, il cui compito, nel silenzio della legge di ristrutturazione della Cassa 13 maggio 1983, n.197, non è stato di certo facile in rapporto alla specificità ed alla complessità dell'argomento, riguardante le partecipazioni in capitale dalla stessa detenute, all'esigenza di individuare la normativa applicabile anche in analogia juris ed i controlli azionabili su operazioni di investimento di fondi svolgentesi tecnicamente al di fuori del Bilancio dello Stato, per il fine ultimo di accertare che l'impiego del pubblico denaro avvenga secondo legge e che la gestione sia conforme all'interesse pubblico.

(1) Partecipazioni Cassa DD.PP.:

- I M I	50 %	- R.D.L. 13/11/1931 n. 1398
Crediop	65,1%	- R.D.L. 2/9/1919 n. 1627
Meliorconsorzio	6,7%	- R.D.L. 29/7/1927 n. 1509
Ist. Credito Sportivo	21,6%	- L. 24/12/1957 n. 1295

(2) Milano Finanza - Mondo Economico - Messaggero -

Inchiesta della Corte dei Conti che ha elaborato una relazione sulla Cassa depositi e prestiti - azionista dell'IMI e del Crediop ed è giunto ad una conclusione: i due Istituti sono troppo autonomi.

L'esposizione che segue tende a mettere in luce due aspetti di grande momento:

- il primo - relativo all'assetto istituzionale della Cassa depositi e prestiti in base alla vigente normativa con particolare riferimento agli organi, ai compiti, ai mezzi, ai controlli: interno del Collegio dei Revisori, ed esterno della Corte dei Conti e della Commissione Parlamentare di Vigilanza;
- il secondo - interdipendente con il primo - che attiene al legame tra l'attività finanziaria della Cassa depositi e prestiti e quella degli Istituti di Credito Speciale e delle Società ad essi collegate, a cui la stessa partecipa con il proprio capitale anche mediante l'acquisto di titoli.

A tale riguardo la Sezione della Corte dei Conti, riallacciandosi a quanto dichiarato in sede di parifica dei rendiconti della Cassa per l'anno 1986, ha posto all'attenzione della Commissione il risultato della pronuncia resa sull'ampia problematica delle partecipazioni della Cassa, sulla destinazione che riservano gli Istituti di credito speciale alle disponibilità ottenute per il raggiungimento di fini pubblici, in relazione alle operazioni di credito poste in essere anche per il tramite delle Società collegate che sono Società di diritto comune legate da complementarietà economica e regolate dal Codice Civile e Codice Commerciale.

Se nella logica delle loro finalità, nella esatta spendita del pubblico denaro, la Cassa abbia in sostanza esercitato i propri diritti derivanti dalla qualità di Socio degli Istituti partecipati, dato che essa non è sufficientemente rappresentata "ratione numeris" nei Consigli di Amministrazione e nei Collegi Sindacali dei predetti Enti, in rapporto alle quote di capitale possedute, che faccia da contrappeso tra gli interessi pubblici e quelli privati.

Se infine entro i margini consentiti dalla legge siano stati osservati i criteri di economicità che sono garanzia di una sana ed efficiente amministrazione, posto che il diritto pubblico non concorre in alcun modo nella regolazione dell'attività di questi Enti: la sua applicazione regola solamente il rapporto fra il Ministro del Tesoro vigilante e l'Istituto di credito speciale interposto, che consente allo stesso, su proposta al Capo dello Stato senonché il Consiglio dei ministri, di nominare e di revocare i preposti agli Istituti e di formulare loro le direttive per l'attuazione del proprio indirizzo politico.

La struttura giuridica della Cassa depositi e prestiti

Relativamente al primo aspetto, accenno soltanto e brevemente al ruolo specifico che la Cassa depositi e prestiti é venuta ad assumere in seguito all'entrata in vigore della legge 13 maggio 1983, n. 197, tenuto conto delle interpretazioni che sono state date da parte di vari organi dello Stato.

La prima indicazione, che é la più importante, é stata enunciata dalla Corte Costituzionale, la quale nella sentenza n. 307/1983 dell'11 ottobre 1983, ha affermato in via del tutto incidentale, parlando della Cassa, che "qualunque sia la natura giuridica di tali Istituto", non v'é dubbio che la Cassa costituisca un apparato strumentale, destinato ad assolvere una funzione statale e non regionale: ossia l'esercizio del credito.

Un'altra indicazione é poi giunta dalla Corte dei Conti - Sezione Enti Locali, la quale, nella relazione sullegestioni dell'Istituto relativa al secondo semestre 1983 del 26 luglio 1984, ha affermato che la legge n. 197 "non sembra tuttavia aver inteso trasformare la Cassa depositi e prestiti in Ente Pubblico, distinto dallo Stato-persona".

Al riguardo, del resto, va tenuta presente la disposizione dell'articolo 4 della legge 20 marzo 1975, n. 70, che limita, fino ad escluderla, la possibilità di dedurre in via di interpretazione l'istituzione di un nuovo Ente, in mancanza di un espresso dettato normativo.

Da ultimo, il Consiglio di Stato - Sezione I - col parere n. 1323/84, del 19 ottobre 1984, ha affermato che "sia che si consideri la Cassa depositi e prestiti quale organo dello Stato, ovvero Azienda dello Stato con personalità giuridica, o, che si ritenga, come afferma la più autorevole dottrina, che la legge 197/1983 abbia trasformato da Azienda di Stato in Ente autonomo la Cassa depositi e prestiti, emerge l'incontestabile dato funzionale della stretta strumentalità fra la Cassa depositi e prestiti e lo Stato, che ne fa un apparato non assimilabile agli Istituti di Credito Speciale di Diritto Pubblico, i quali sono Enti ausiliari dello Stato, in quanto ad esso non sono funzionalmente legati da stretto vincolo strumentale.

Da quanto premesso si può dedurre che l'ipotesi più autorevole sulla natura dell'Istituto sia quella che la considera come "Amministrazione sui generis" operante nel settore del credito, ed in questa prospettiva la Cassa costituisce la "LONGA MANUS" del Tesoro. Del resto tutte le norme organizzative adottate dalla legge 197/1983 hanno prestato particolare attenzione nel portare all'esterno della struttura aziendale ogni momento pubblicitario, ogni fatto partecipativo, ogni atto di gestione che inevitabilmente caratterizzano la Cassa come intermediario finanziario a favore di Enti Pubblici non economici.

L'art. 1 della citata legge 197, stabilisce che la Cassa abbia una propria organizzazione separata dallo Stato, continuando peraltro ad essere sottoposta alla speciale vigilanza di questa Commissione Parlamentare, cui é stata dalla sua creazione, e quindi da sempre, soggetta.

Essa é dotata di una larga autonomia patrimoniale e contabile separata da quella dello Stato. La legge le ha attribuito infatti il fondo di dotazione (art. 2) tratto dalle proprie riserve, ed alimentato dagli utili di gestione (art. 4) che le ha consentito di essere interdipendente dallo Stato nella eventualità che dovessero verificarsi perdite di gestione, restando così abrogata la disposizione (art. 9 acties del D.L. 17 gennaio 1977, convertito in legge 7 marzo 1977, n. 62) che poneva a carico del Tesoro tali eventuali perdite.

Pur essendo assolutamente indipendente dal Tesoro, resta in sede normativa peraltro confermata la "guarentigia dello Stato" sotto cui é stata posta la gestione fin dalla sua origine (art. 1 del libro I del T.U. 2 gennaio 1913, n. 453), essendo la norma preordinata ad ispirare fiducia nei terzi e quindi pienamente compatibile e per nulla in contrasto con il principio posto dall'art. 1 della citata legge n. 197 (norma che é parallela a quella della "guarentigia" dello Stato -art. 21 del libro II del T.U. n. 453/1913 relativa alle Cassa di Risparmio Postali che svolgono il servizio di bancoposta per conto della Cassa e forniscono all'Istituto le più copiose fonti di finanziamento).

La principale forma di intervento rimane quella dei prestiti, cui si aggiungono l'acquisto di titoli, le partecipazioni in Enti Pubblici, l'acquisto di obbligazioni di Enti al cui capitale partecipi per legge, di cartelle di credito fondiario, ed ogni altra operazione diretta al conseguimento dei fini istituzionali.

Per l'attuazione dei suoi compiti la Cassa utilizza i fondi provenienti dal risparmio postale, dal servizio di c/correnti postali, dai c/correnti di soggetti terzi che la Cassa ha facoltà di aprire ad Enti Pubblici, dalla emissione di cartelle di credito comunale e provinciale, da Buoni fruttiferi, dai rientri di capitale, dai prestiti esteri, dai fondi di riserva e di dotazione e da ogni altra sua disponibilità. La Cassa, inoltre, intrattiene particolari rapporti con il Tesoro di natura finanziaria. Infatti le proprie disponibilità liquide sono tenute in più c/correnti presso la Tesoreria dello Stato, che a sua volta dovrà far affluire alla Cassa i mezzi finanziari occorrenti per gli impieghi.

Il Tesoro, nel determinare la struttura per la raccolta, terrà conto dei fondi che affluiscono alla stessa attraverso i depositi postali, la cui entità può essere modificata con opportune manovre sui tassi. L'organo deliberante della Cassa é il Consiglio di Amministrazione, per il quale é prevista una composizione mista: dai vertici del Tesoro (Ministro-Direttore Generale del Tesoro-Ragioniere Generale dello Stato), dal Direttore Generale che ha la rappresentanza legale dell'Istituto, e da 5 esperti, 3 in rappresentanza degli Enti autarchici territoriali (Regioni-Province e Comuni) e 2 in materia finanziaria.

L'art. 8 della L. 197 attribuisce al Consiglio di Amministrazione i compiti più significativi della gestione, e per la utilizzazione dei fondi nelle varie forme di impiego elencate nell'art. 68 del T.U. 2 gennaio 1913, n. 453, libro II.

Al Ministro del Tesoro, che è il Presidente del Consiglio di Amministrazione, la cui figura è modellata in funzione squisitamente programmatica, viene affidato il coordinamento delle attività della Cassa con gli indirizzi di politica economica generale - e con quella degli Istituti di Credito speciali e delle aziende di credito operanti nel settore, sulla base delle direttive e delle decisioni prese dal CIPE e dal CICR, di cui lo stesso Ministro del Tesoro è Presidente. Lo stesso CICR è chiamato ad intervenire sull'attività della Cassa per la determinazione dei saggi di interesse da corrispondere ai risparmiatori postali, nonché in sede di emissione di titoli da parte della Cassa stessa.

Per quanto concerne il controllo della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 13 maggio 1983, n. 197, si fa rilevare che, pur non trattandosi di "Ente che gestisce e riceve fondi di pertinenza del Bilancio dello Stato" (3), ha riguardo alle entrate proprie della gestione nel suo complesso, alla sua economicità ed alla sua rispondenza ai fini istituzionali.

Questa forma di controllo gestorio è la forma tipica generalizzata che la Corte dei Conti esercita secondo le modalità stabilite per gli Enti Pubblici.

Per rendere più penetrante il controllo interno, la legge 197 ha previsto l'istituzione del Collegio dei Revisori che esercita il controllo a norma degli artt. 2397 Cod.Civ. (art. 10), di cui un posto è riservato ad un magistrato della Corte, il quale assiste alle sedute del Consiglio di Amministrazione per l'esercizio del controllo di legalità delle deliberazioni.

I risultati di questi controlli sono portati a conoscenza del Parlamento e della Commissione Parlamentare di Vigilanza con apposita relazione. Tutta l'attività della Cassa sia sotto il profilo puramente gestionale che politico è soggetta all'esame della Commissione, i cui compiti sono ancora quelli previsti dalla legge istituzionale del 1863 (art. 3 del T.U. 2 gennaio 1913, n. 453).

L'attività più importante della Commissione è senza dubbio quella di approvare i rendiconti della Cassa, i quali rendiconti parificati dalla Corte dei Conti, saranno rassegnati al Parlamento in allegato alla relazione del Presidente, che riferirà sulla "direzione morale e situazione materiale dell'Istituto".

Cfr. Rendiconti 1962 Cassa DDPP Nota introduttiva pag. 9, dove fra l'altro è precisato che la Cassa "non gestisce né opera con fondi dello Stato, ma esclusivamente con fondi di privati depositanti che ad essa affluiscono attraverso i canali dei depositi in numerario e dal risparmio postale."

I rapporti della Cassa con gli Istituti di credito speciale e le Società collegate: Partecipazioni - obbligazioni.

Relativamente al secondo aspetto, riguardante il collegamento economico tra l'attività della Cassa e quella degli Istituti di credito speciale, si fa rilevare che esso non discende da alcuna norma di carattere generale, ma deriva da specifiche disposizioni di legge, dettate dall'esigenza di soddisfare settori giudicati prioritari dal Governo, per cui la Cassa viene ad assumere un accentuato ruolo di finanziatore di alcuni Istituti di Credito speciale che hanno la veste giuridica di Enti di Diritto Pubblico.

A tal fine si può facilmente intuire lo stretto legame esistente fra la politica economica o, più precisamente, la politica monetaria e gli indirizzi di volta in volta seguiti dalla Cassa nell'ambito dei propri impieghi. Si tratta di interventi sul mercato finanziario scaturenti non dalla esigenza della gestione, ma dalle autorità monetarie che, quando si presenta la necessità, utilizzano parte delle riserve liquide della Cassa, costituite dai depositi sui conti correnti fruttiferi intrattenuti presso la Tesoreria dello Stato, per partecipare agli aumenti di capitale o per assorbire le emissioni di obbligazioni degli Istituti di credito speciali, collegati a precisi obiettivi pubblici in relazione alla situazione congiunturale e alla tendenza del sistema produttivo.

Al Ministro del Tesoro che è il Presidente del Consiglio di Amministrazione della Cassa nonché il Ministro Vigilante degli Enti di Diritto Pubblico esercenti il credito a prorata scadenza, è affidato il compito di coordinamento, sulla base delle direttive generali e delle decisioni assunte dal CIPE e dal CICR, circa la ripartizione globale dei flussi monetari fra le varie destinazioni in conformità alle linee di sviluppo fissate dallo stesso Ministro del Tesoro al quale è attribuita "l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia ed in materia valutaria". Spetta poi al Consiglio di Amministrazione della Cassa in qualità di Organo Strumentale dello Stato deliberare gli aumenti di capitale o la sottoscrizione dei titoli emessi a favore degli Istituti partecipati, il che prova che è destituita da ogni fondamento l'affermazione contenuta nella relazione della Corte dei Conti - Sezione Enti Locali - di cui alla deliberazione n.3/1987 sui rendiconti della Cassa Depositi e Prestiti per l'anno 1986, laddove sosteneva che le operazioni mobiliari venivano approvate senza il coinvolgimento del Consiglio di Amministrazione previo un tacito accordo tra il Ministro del Tesoro e il Direttore Generale della Cassa.

La verità è che in questa funzione di supporto finanziario agli Istituti Speciali di credito, restando peraltro preclusa la diretta partecipazione azionaria dello Stato, la Cassa si erige per la forma ad "Ente Pubblico Economico, per il fatto che la sua attività, sottratta del tutto alle pesanti norme della Contabilità dello Stato, ha per oggetto l'impiego di risorse proprie di bilancio e di conseguenza la gestione delle proprie partecipazioni azionarie in Enti di Diritto Pubblico compenetrati nel sistema del credito.

E' bene chiarire che la sua azione creditizia è diretta a realizzare un triplice interesse:

- 1) la conservazione del capitale investito;
- 2) la remunerazione adeguata dello stesso;
- 3) il perseguimento di fini pubblici mediante i propri mezzi assegnati di volta in volta agli Istituti Speciali di Credito dalla sede politica.

Sono interessi che investono non soltanto la gestione patrimoniale e finanziaria della Cassa, ma anche quelli degli Istituti Speciali di credito e delle Società ad essi collegate, ai quali afferisce il pubblico denaro per il conseguimento dei fini voluti dalla legge.

Circa la economicità e la proficuità delle relative gestioni la Corte dei Conti che nell'esercizio della sua attività di controllo svolge anche quella di informazione nei riguardi del Parlamento e di questa Commissione di vigilanza, ha riscontrato che la situazione di questi soggetti passivi (Cassa - Istituti Speciali di credito e Società di Diritto Comune) si presenta notevolmente differenziata rispetto al profilo del controllo.

Nel nostro sistema legislativo il controllo esprime una particolare situazione per effetto della quale un soggetto è in grado di improntare con la propria volontà l'attività economica di un altro soggetto, sia esso Ente Pubblico o Società.

Nel caso in esame si ha, secondo la Corte dei Conti, un "controllo diretto" della Cassa sugli Istituti Speciali di credito partecipati ed un "controllo indiretto" sulle Società private al cui capitale due dei quattro istituti concorrono (IMI - CREDIOP), le quali tuttavia, nonostante la loro autonomia giuridica, sono strumenti di un'azione economica unitariamente concepita.

Sotto questo aspetto è necessario precisare che i cennati Istituti di credito e Società collegate sono sottoposti in quanto Enti creditizi alla vigilanza dei vari Organi (Ministro del Tesoro - CIPE - CICK - Banca d'Italia - CONSOB), mentre in quanto Enti di diritto pubblico alla vigilanza del Ministro del Tesoro quale responsabile politico amministrativo del settore.

Nel primo caso la disciplina funzionale deriva dalla legge bancaria, che pone una cornice di tipo autorizzatorio che praticamente impedisce agli Istituti di Credito speciale ogni iniziativa sulle partecipazioni e sui prestiti obbligazionari se non nei limiti e nelle forme preventivamente stabilite dalla Banca d'Italia in sede di esercizio delle funzioni di vigilanza (artt.2-33-35 del R.D.L. 12 marzo 1936, n.375). Ad esempio l'art.2 ultimo comma della L.B. stabilisce che: "è soggetta ad autorizzazione della Banca d'Italia ogni emissione di azioni, di obbligazioni, di buoni di cassa, di valori mobiliari di ogni natura, quando sia da realizzare a mezzo delle aziende soggette al controllo della Banca d'Italia o i relativi titoli si vogliono ammettere al mercato dei valori mobiliari nelle Borse della Repubblica".

Nel secondo caso, l'aspetto della vigilanza riguarda la tutela dell'interesse dello Stato alla conservazione dei fondi di dotazione di provenienza statale a loro attribuiti per il tramite della Cassa.

In questa veste di controllore della finanza pubblica il Ministro del Tesoro esercita una vigilanza sulla Cassa e sugli Istituti di Credito partecipati e Società collegate, di cui risponde politicamente verso il Parlamento e ciò al fine che gli Enti in questione nello svolgimento della loro attività raggiungono i fini pubblici che giustificano l'erogazione dei fondi di dotazione o di altri mezzi finanziari.

A tale riguardo la funzione di vigilanza del Ministro del Tesoro è attuativa di quella politica la cui ratio si identifica nel precetto costituzionale:

- 1) nel voto di fiducia che il governo riceve dal Parlamento (art.94 Cost.) dopo la sua nomina, sulla base di un programma, nel quale è evidenziato anche in maniera implicita il riferimento agli Enti destinatari dei singoli aspetti del programma;
- 2) nell'approvazione del bilancio preventivo dello Stato e della legge finanziaria in cui sono previsti trasferimento di fondi ad Enti e contenute le indicazioni per il perseguimento di specifiche finalità. La vigilanza infatti deve fare in modo che l'attività degli Enti non si discosti dagli obiettivi fissati dal Parlamento;
- 3) nell'approvazione parlamentare del rendiconto generale dello Stato. In tale sede il Ministro del Tesoro dovrà dare conto dei passaggi dei fondi agli Enti e quindi della gestione amministrativa ed economica degli Enti stessi.

In questa ottica va inquadrata e connessa la posizione della Cassa Depositi e Prestiti nella sua varia articolazione, in quanto partecipante finanziariamente al capitale sociale dei suddetti Enti, che si presentano al tempo stesso come uno e plurimo. E' uno perchè è uno stesso Istituito che presiede, dirige, coordina e fornisce i capitali necessari alle attività delle singole società. E' plurimo perchè dal punto di vista giuridico, l'Istituto comprende una molteplicità di organizzazione autonome aventi ciascuna una propria individualità ed una propria personalità giuridica, anche se economicamente collegate.

Ciò spiega l'interesse della Cassa a che gli Enti partecipati abbiano una gestione, oltre che conforme alle norme statutarie, anche economicamente proficua.

All'obiettivo dell'economicità, per quanto riguarda le partecipazioni della Cassa (agli Istituti di Credito speciale), è preordinato il previsto inserimento negli organi sia deliberativi che di controllo dei predetti Istituti di funzionari della Cassa stessa i quali intervengono a tutela degli interessi dell'amministrazione di appartenenza sulla condotta dell'Ente: per accertarne l'aderenza agli scopi fissati nello statuto e dalle leggi.

E' proprio in ordine alla rappresentanza dei funzionari della Cassa in tali organismi, che la Corte ha diretto il suo riflettore, facendo risaltare che l'azione di controllo di diritto (cioè la partecipazione alla qua-

le giuridicamente consegua la maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria) non viene concretamente a determinarsi, perché il numero dei rappresentanti(4) è "meno che proporzionale" rispetto alle quote di capitale possedute. La Cassa interverrebbe nelle assemblee in veste di "minus habens", che vedrebbe limitata la propria possibilità di interloquire efficacemente nelle scelte gestionali fondamentali - che contrasta con le regole di buona amministrazione in quanto rimette esclusivamente alle iniziative degli Enti partecipati, la tutela degli interessi dell'Ente partecipante.

Ne è una testimonianza la prova che nell'ultimo decennio non sono mai intervenute segnalazioni di sorta da parte dei rappresentanti della Cassa, che invece alla guisa di quanto avviene negli Enti di gestione inquadrati nel sistema delle partecipazioni statali, dovrebbero stendere apposite relazioni al Ministro del Tesoro vigilante ed al Consiglio di Amministrazione in ordine all'aderenza o agli scostamenti verificatisi nelle attività degli Istituti di Credito speciale agli interessi pubblici del settore, attraverso la loro sottoposizione alle disposizioni ed ai controlli previsti.

Raccogliendo le fila di quanto finora esposto, si passa alla rassegna dei punti fondamentali a cui la Corte dei Conti è pervenuta nel referto in esame, sui quali ha ritenuto in sostanza di richiamare l'attenzione del Parlamento e di questa Commissione di Vigilanza.

Le tesi esposte poggiano su una considerazione di massima, che manca obiettivamente una disciplina organica sulle partecipazioni azionarie detenute dalla Cassa depositi e prestiti in Istituti di Credito speciali, che non si evince neppure dalla recente legge di riforma 13 maggio 1983, n. 197.

Così per avere un quadro più aderente alla realtà, la Sezione della Corte dei Conti ha esteso l'indagine al sistema delle partecipazioni statali, per tentare di cogliere gli aspetti comuni esistenti tra gli Enti di gestione e gli Istituti di Credito speciale a cui la Cassa partecipa con il proprio capitale e di cui essa è autorizzata a acquistare i relativi titoli obbligazionari.

Tutto ciò al fine di accertare che l'operato della Cassa sottoposta al controllo fosse legittimo, conveniente e regolare tanto dal lato amministrativo che dal lato tecnico-contabile.

E' poi intervenuta sui risultati dell'indagine l'Amministrazione controllata, che non ritenendosi appagata dalle interpretazioni espresse dallo

(4) Crediop - 2 funzionari di cui 1 Direttore Generale che ricopre la carica di Vice Presidente

Iri - 3 funzionari - il Direttore Generale membro del C.d.A. e del Comitato esecutivo
e 2 Sindaci, uno effettivo e uno supplente

Mediorconsorzio - 1 funzionario

Istituto per il Credito Sportivo - 3 funzionari di cui 1 il Direttore Generale membro del C.d.A.
e del Comitato Esecutivo

organo di controllo sulle leggi che disciplinano l'attività della Cassa, ha trasmesso a questa Commissione Parlamentare di Vigilanza due documenti diametralmente opposti a talune conclusioni formulate dalla Sezione della Corte dei Conti nel referto, che a sua volta ha inviato a chiarimento un ulteriore documento a sostegno della pronuncia definitiva resa basandosi su un fatto incontestabile: "l'esistenza di un notevole fenomeno economico-finanziario che fa capo normalmente alla Cassa - che non viene dalla stessa seguito e valutato secondo i principi di economicità che stanno a base delle partecipazioni statali".

CONCLUSIONI

Spetta ora alla Commissione Parlamentare di Vigilanza vagliare i risultati cui è pervenuta la Sezione Enti Locali della Corte dei Conti con il proprio referto n. 74/1979, che è fuori dubbio interessante, e si proietta al di là dello stretto ambito delle competenze della Cassa depositi e prestiti, e che apre problemi e questioni sui quali va richiamata l'attenzione dei Commissari per tutte le considerazioni possibili, in un settore delicato e peculiare che investe le partecipazioni azionarie dell'Istituto ed i correlativi acquisti di titoli mobiliari.

Sulla materia la Corte dei Conti, nella parte conclusiva della deliberazione in esame osserva che, nonostante l'abbondante produzione legislativa di cui per ultima la legge di ristrutturazione della Cassa 13 maggio 1983, n. 197, non esiste una disciplina organica e funzionale di tali crediti mobiliari, per cui la stessa ritiene necessario che venga emanato un testo coordinato allo scopo di eliminare le incertezze sulle norme applicative.

Detta esigenza dipende in buona parte dalle considerazioni di presso elencate:

- a) che l'intero patrimonio della Cassa appartiene giuridicamente al patrimonio dello Stato;
- b) che gli indirizzi della Cassa sono determinati "dalla volontà preordinata ed espressa nella legge, che subordina l'attività della Cassa stessa alla attuazione del fine pubblico" e non dei suoi organi;
- c) che IMI e CREDIOP sono equiparati, per via delle loro partecipazioni ad "Enti di Gestione" e pertanto la vigilanza della Cassa deve estendersi ai piani di finanziamento ed ai risultati di gestione delle Società di diritto comune finanziate dagli Istituti stessi ed esplicitati, fatta salva l'autonomia delle Società stesse, tramite i rappresentanti della Cassa in seno ai due Istituti;
- d) che l'azionista pubblico (la Cassa) deve riservarsi la nomina di uno o più amministratori;
- e) che la rappresentanza della Cassa negli organi deliberativi e di controllo dei due Istituti IMI e CREDIOP non è proporzionata al capitale investito;
- f) che i rappresentanti della Cassa negli Enti non sono stati sollecitati nello stendere apposite relazioni sullo svolgimento dei loro compiti, come prescritto per i dirigenti statali;
- g) che il controllo della Corte non può riguardare né la gestione degli Istituti speciali di credito né quella delle Società di diritto privato, ma la Corte può, in sede di esame dei rendiconti, "formulare apprezzamenti" sull'andamento delle relative gestioni di cui i rappresentanti della Cassa debbano tener conto;
- h) che un controllo esterno e neutrale come quello della Corte dei Conti potrebbe essere utile per avere notizie sulla gestione del "pubblico denaro" e, pertanto, che sarebbe opportuna una iniziativa del legislatore per un più compiuto sistema di controlli volto al perseguimento del pubblico interesse.

Tralasciando i punti sui quali la Corte (soggetto attivo del controllo) e la Cassa (soggetto passivo del controllo) concordano contrassegnati dalle lettere b)-d)-e) relativi rispettivamente agli indirizzi della Cassa che sono determinati "dalla volontà preordinata ed espressa nella legge - alla nomina di uno o più amministratori che deve riservarsi all'azionista pubblico qual'è (la Cassa)-, alla rappresentanza "ratione numeris" della Cassa che negli organi deliberativi e di controllo degli Istituti di credito speciale non è proporzionata al capitale investito, si pone l'accento sulle restanti problematiche (a,c,e,f,g) per le quali si registra una posizione confliggente, con esclusione di quella indicata al punto h) in cui la Sezione auspica un miglioramento del sistema del controllo attraverso la "struttura neutra" della Corte dei Conti sull'esatta spendita del "pubblico denaro".

Su tali osservazioni, sono stati forniti chiarimenti dall'Amministrazione controllata, che hanno rimesso in discussione le obiezioni sollevate dalla Corte dei Conti, circa la loro effettiva validità che inducono ad approfondire gli argomenti per un più compiuto e circostanziato giudizio politico che vede a raffronto due ordinamenti:

da un lato la Cassa, collocata in posizione di particolare autonomia ma connessa al contesto dello Stato;

dall'altro gli Istituti speciali di credito e le Società collegate, saldamente inquadrati nel settore creditizio - ma assimilati impropriamente agli "Enti di Gestione"- delle partecipazioni statali.

Nella relazione fatta, la Corte ha affermato che l'intero patrimonio della Cassa, sebbene separato, è riconducibile a quello dello Stato, per le seguenti considerazioni:

- 1) il patrimonio della Cassa è costituito per ampia parte dall'affluenza dei fondi versati dai privati - risparmio postale e servizi relativi ai conti correnti postali - all'Amministrazione delle Poste che è un'Amministrazione autonoma certamente da qualificare statale. D'altra parte questa ultima Amministrazione diventa titolare di tali fondi, da qualificare per costante giurisprudenza come "erariali" con obbligo di restituzione e richiesta degli interessati. E' proprio tale obbligo di restituzione fa sì che i fondi acquisiti, nel periodo intervallato, tra il deposito e il prelevamento, siano a tutti gli effetti di pertinenza statale.

Analogo discorso vale per i depositi giudiziari.

La Cassa solo in quanto gestisce fondi che in ultima analisi sono di pertinenza statale, è assoggettata alla vigilanza del Parlamento.

A "contrariis" l'Amministrazione controllata sottolinea che le argomentazioni della Sezione non sono suffragate da norme positive e non hanno pregio per i seguenti motivi:

- a) tutto il sistema legislativo che ha regolato nel tempo la Cassa, pone bene in evidenza la separazione del patrimonio della Cassa da quello dello

Stato (il T.U. delle leggi del 1913 che recita all'art. 1 testualmente: "Essa ha patrimonio e bilancio separati, peraltro confermato dalla recente legge di ristrutturazione della Cassa art. 1 L.197/1983, che fra l'altro l'ha scorporata integralmente dal Ministero del Tesoro);

Nè é esatta l'affermazione che i fondi di pertinenza della Cassa siano da qualificarsi "statali". La Cassa non ha mai avuto risorse trasferite dal bilancio statale per i suoi fini istituzionali. I capitali raccolti per la sua attività sono capitali privati a tutti gli effetti sia che si riguardi ai fondi provenienti dal risparmio postale, sia che si riguardi ai capitali raccolti sul mercato mobiliare con emissione di titoli di credito, sia attraverso i depositi amministrativi giudiziari;

- b) da respingere inoltre é l'affermazione che l'Amministrazione postale diventi titolare dei fondi del Risparmio Postale, in quanto la raccolta del Risparmio Postale é un servizio che le Poste svolgono per conto della Cassa che ne é esclusiva titolare (c.f.r. art. 21 Capo II del T.U. n. 453/1913). Gli Uffici Postali operano come succursali di una Cassa di Risparmio centrale sotto la garanzia dello Stato e compenetrata nella Cassa depositi e prestiti). Basta la sola "garanzia dello Stato" a dimostrare la separatezza dei fondi (che fu uno dei punti focali della discussione parlamentare dell'epoca) e la non sostenibilità della tesi adombrata dalla Corte. I fondi del Risparmio Postale divengono fondi della Cassa e non possono essere qualificati fondi statali e tantomeno "erariali" secondo l'accezione di questo termine.

Comunque nulla hanno a che vedere col patrimonio della Cassa, costituito dal fondo di dotazione e dai fondi di riserva che al 31/12/1988 ammontava a l. 2.385 miliardi;

- c) l'impostazione della Sezione risente dell'abitudine ad operare in regime finanziario pubblico, modello che non si attaglia alla Cassa che ha invece una contabilità industriale, infatti la Corte parla di patrimonio della Cassa includendovi il risparmio postale. In una contabilità economica invece é noto che la provvista costituisce un debito ed il Risparmio Postale tale é per la Cassa - pertanto non può in alcun caso essere considerato come "Fondi Patrimoniali".

A dare conforto a queste tesi si richiama quanto la Corte Costituzionale ebbe a statuire con sentenza n. 165 del 9 dicembre 1963, respingendo il ricorso della Corte dei Conti sulla pretesa incostituzionalità delle norme del T.U. del 1913 sull'approvazione dei rendiconti: "Anche se le disposizioni consentono di concordare nella definizione di amministrazione stataledella Cassa depositi e prestiti, esse tuttavia impongono di ritenere che si tratta di una Amministrazione la quale - per la natura delle operazioni che compie segnatamente nel campo del risparmio pubblico, nel quale la legge l'assimila ad una Cassa di Risparmionon può non riflettersi anche

nel campo della gestione contabile e dei controlli. E' in ragione di ciò che l'Amministrazione della Cassa é sottratta all'ingerenza della Regioneria Generale dello Stato ed alle norme di contabilità dello Stato. E rispondendo indirettamente a quanto affermato al punto 5) delle puntualizzazioni della Sezione, la Corte Costituzionale continua: "e furono le medesime ragioni, vale a dire la particolare natura delle operazioni della Cassa ed il rilievo che esse assumono sotto il riflesso degli interessi dei depositanti..... che insuddero la Giunta del Senatoa respingere la proposta ministeriale dell'estensione ai bilanci della Cassa delle norme relative ai bilanci delle Aziende di Stato con gestione autonoma che vengono allegati al bilancio preventivo e al conto consuntivo dello Stato". Fra l'altro la situazione della Cassa differisce da quella delle Aziende Autonome perché il loro bilancio fa parte del bilancio dello Stato e non hanno proprie dotazioni finanziarie, mentre il bilancio ^{della Cassa} /non fa parte del bilancio dello Stato. Soccorre qui ancora una volta la sentenza della Corte Costituzionale, del tutto ignorata dalla Corte dei Conti, quando con riferimento alla pretesa incostituzionalità chiarisce che il costituente nulla ha innovato sul passato e che esso ha adottato la nozione di bilancio e di rendiconto consuntivo, quale si era definita nel nostro ordinamento nell'ambito della quale non erano ricompresi i bilanci della Cassa DDPP che "conformemente alla natura delle cose" riguardano le spese di gestione e le operazioni di credito che la Cassa può e deve compiere in base alla legge.

Anche le affermazioni che le obbligazioni emesse dalla Cassa sono in ampia parte garantite dallo Stato non é esatta: le cartelle di credito comunale e provinciale - così si chiamano i titoli emessi dalla Cassa -non godono di alcuna garanzia e non sono titoli di Stato. Altrettanto dicasi per i buoni fruttiferi a breve, che poi sono gli antesignani degli attuali certificati di deposito- ai sensi del R.D.L. 13/2/1927, n. 201.

(segue)

Relativamente alla seconda osservazione (lett. C), che "IMI e Crediop sono equiparati per via delle loro partecipazioni ad Enti di Gestione e pertanto la vigilanza della Cassa deve estendersi ai piani di finanziamento ed ai risultati di gestione delle Società di diritto comune finanziate dagli Istituti stessi ed esplicitati, fatta salva l'autonomia delle Società stesse, tramite i rappresentanti della Cassa in seno ai due Istituti".

La Cassa fa constatare che trattasi di una pura costruzione teorica, intesa a forzare le conseguenze per dimostrare la tesi di fondo diretta a chiedere una nuova forma di controllo da parte della stessa Corte, ma contraddetta dallo stato dei fatti e dalla legislazione. La costituzione di società per azioni o l'acquisizione di quote di capitali di altre società sono operazioni espressamente previste dai rispettivi statuti e possono essere dirette sia al potenziamento delle proprie attività sia ad un puro investimento patrimoniale che nulla ha a che vedere con il perseguimento di finalità pubbliche. Non si può quindi condividere la valutazione fatta dalla Sezione in merito al controllo "del pubblico denaro" delle ultime propaggini del sistema organizzatorio dello Stato anche in presenza di strutture privatistiche che utilizzano apporti di "provenienza pubblica".

Nella relazione della Sezione non risultano peraltro distinti i fondi apportati dalla Cassa come partecipazione al capitale, dei fondi derivanti dalla sottoscrizione di obbligazioni emesse dagli Istituti stessi che non è un mero impiego economico di risorse liquide della Cassa e non una sovvenzione agli Istituti Speciali di Credito.

In ogni caso non si può ragionevolmente sostenere, anche per la notevole divergenza tra capitale conferito e mezzi operativi degli Istituti una utilizzazione a "cascata" di mezzi finanziari "targati Cassa".

Per quanto riguarda poi, il controllo dei risultati economici delle Società partecipate, queste vengono recepite in sede di verifica periodica di risultati di gruppo ed in sede di approvazione del bilancio compilato secondo le previsioni statutarie. La Corte, da parte sua soggiunge che questa critica non regge perchè parte da una mancanza di conoscenza del fenomeno partecipativo. Tali Enti di gestione secondo un pacifico orientamento dottrinario sono tenuti ad operare nella gestione delle azioni e del fondo di dotazione ad essi affidato dallo Stato non solo secondo criteri di economicità, ma anzi secondo i criteri propri delle Società private le quali hanno per obiettivo necessario il conseguimento di un profitto (art. 2247 C.C.) il che è esattamente ciò che fanno IMI e Crediop che sono pertanto Enti di gestione ed in quanto Enti Pubblici aventi gestione di denaro pubblico sono assimilabili agli Enti delle Partecipazioni statali. Va aggiunto inoltre che la sottoscrizione di obbligazioni emessa da IMI e Crediop non possono qualificarsi come mero impiego economico in quanto non avvengono secondo criteri di convenienza, ma costituiscono un necessario supporto di attività di detti Istituti dettate per lo più da scelte di pubblico interesse; ciò è dimostrato anche dalla emissione delle c.d. "serie chiuse" e dalla vicenda SIR.

La Cassa d'altro canto, insiste che la Corte non ha portato a sostegno della precedente affermazione ulteriori elementi probanti intesi a suffragare la apodittica affermazione che IMI e Crediop sono "Enti di Gestione" secondo l'ottica delle partecipazioni statali. Il richiamo a criteri di economicità di gestione è pleonastico perchè qualsivoglia impresa ha finalità di lucro, mentre a differenza dagli Enti a partecipazione statale IMI e Crediop non hanno alcun fondo di dotazione affidato dallo Stato.

Non si tratta di "misconoscenza" del sistema delle partecipazioni statali ma della circostanza che siamo fuori dalla fattispecie in questione anche a prescindere dalla considerazione che nel settore creditizio non sussiste questo tipo di costruzione: basti avere riguardo al Banco di Sicilia, al Banco di Napoli, alla stessa Banca Nazionale del Lavoro, che hanno costituito una nutrita serie di Società operanti nel parabancario esattamente come IMI e Crediop senza per questo essere considerati "Enti di gestione" pur avendo una diretta partecipazione dello Stato. Per quanto concerne la sottoscrizione dei titoli spiace contraddire ancora la Sezione perchè questa è una pura attività di investimento (art.68 T.U. 1913).

Il richiamo infine alle vicende della gestione S.I.R. non è pertinente, perchè non vi è stato acquisto ma emissione di titoli in base alla legge 784. La gestione S.I.R. è effettuata dalla Cassa per conto dello Stato, al quale vanno attribuiti oneri ed eventuali utili come risulta dal rendiconto.

Per quanto riguarda infine le osservazioni contenute ai punti d-e-f bisogna premettere che è prassi costante della Cassa la non ingerenza nelle politiche creditizie degli Istituti mobiliari al cui capitale essa partecipa, per il rispetto dei relativi ruoli e del management degli Istituti stessi.

Pertanto la presenza dei rappresentanti della Cassa è stata limitata a quelle Società la cui attività sia direttamente rilevante sulla gestione della capogruppo e ne rappresenti una diretta sinergia, e non tanto come necessità della Cassa ma come esigenza di gestione della Capogruppo. Ciò spiega il fatto che non si è ritenuto necessario estenderne la rappresentanza in maniera generalizzata. Sul comportamento dei rappresentanti in seno ai Consigli, che nell'ultimo decennio non abbiano avuto la necessità di segnalare mai eventi anomali, la Sezione ha gratuitamente insinuato il dubbio che tale circostanza possa significare "una non sempre adeguata attenzione" alle politiche gestionali degli Istituti (pag. 39). Anche questa affermazione deve essere fermamente respinta perchè i risultati di bilancio nel decennio considerato ed il rafforzamento patrimoniale dei due Istituti sono la riprova più che tangibile della oculata gestione svolta (IMI = patrimonio netto 1978 md. 414; idem 1988 md. 3111- CREDIOP = 1978 md. 99,4; 1988 md. 1667).

Inoltre, se vi fosse stata quale alterazione di percorso i rappresentanti del Tesoro, che hanno quell'obbligo di referto erroneamente attribuito ai rappresentanti della Cassa, avrebbero a loro volta fatti presenti i fatti anomali. Il controllo della Corte dei conti, tramite l'apposita Sezione deve vertere sulla gestione della Cassa e si sostanzia nella relazione al Parlamento sui rendiconti dell'Istituto; gli "apprezzamenti" pertanto sull'andamento delle gestioni degli Istituti di Credito speciale nel loro consolidato, al di fuori dei risultati economici recepiti nel conto economico della Cassa, esulano dal campo dell'indagine attribuita alla Corte stessa.

Per una maggiore chiarezza nei rapporti, la Corte, evidenzia in risposta alla Cassa, che è principio di buona amministrazione che gli Enti Pubblici, aventi partecipazione in altri Enti Pubblici, o Società Private (art.97 Cost.) abbiano rappresentanti negli organismi assembleari e deliberativi di questi ultimi a tutela delle partecipazioni stesse. Pertanto è certamente da respingere le dichiarazioni della Cassa circa:

- 1) la inopportunità di estendere la presenza di rappresentanti in seno a società controllate;
- 2) che sia più garantista la rappresentanza del Tesoro;
- 3) che l'obbligo del referto andrebbe riferito ai precedenti rappresentanti del Tesoro;
- 4) che la non ingerenza della Cassa è contraria al principio di buona amministrazione in quanto rinvia alle iniziative degli Enti partecipati la tutela degli interessi dell'Ente partecipante.

In materia la Cassa infine fa rilevare che la norma che impone di "agire secondo criteri di economicità" più volte richiamata dalla Corte nel raffronto con gli Enti di Gestione esprime una regola di condotta che vincola soltanto tali Enti verso lo Stato e non le Società da questi direttamente controllate, pertanto non si rinviene nell'operato dei rappresentanti della Cassa, i quali sono di nomina assembleare in relazione alla propria partecipazione al capitale, una condotta deprecabile tenuto conto dei brillanti risultati conseguiti dagli Enti in questione che sono anche frutto degli interventi dei rappresentanti stessi.

* * * * *

In conclusione, dopo aver illustrato le osservazioni di maggiore rilievo mosse dalla Corte dei Conti, ed il pensiero dell'amministrazione controllata circa le partecipazioni azionarie dalla stessa detenute in Istituti di Credito speciale, che sono aderenti alle attività della gestione della Cassa depositi e prestiti, e teleologicamente collegati agli scopi fissati negli statuti e dalle leggi, sottopongo alla Vostra opinione ai fini della resa del parere la deliberazione esaustiva dell'indagine effettuata dalla Corte dei Conti - Sezione Enti Locali - sulla condotta dell'Ente, da cui non si evidenziano fatti ed atti illegittimi od irregolari, che possano pregiudicare i risultati positivi finora conseguiti sia da parte della Cassa depositi e prestiti che degli Istituti di Credito partecipati, e pertanto propongo una risoluzione politica recante la decisione di conformità della gestione della Cassa depositi e prestiti all'interesse pubblico nell'impiego del pubblico denaro.

Per quanto concerne gli Istituti di Credito Speciale non posso non far rilevare che uno dei punti di partenza più importanti ed innovativi del Disegno di legge "Amato" è appunto la trasformazione di tali Istituti in S.p.A. con il conseguente assoggettamento "in toto" degli Istituti di Credito alle norme di diritto privato.

Inoltre sotto il profilo dell'opportunità e della convenienza ritengo necessario a nome della intera Commissione, se condiviso ovviamente dai Componenti, inviare una esplicita raccomandazione al Ministro del Tesoro circa la necessità dell'estensione dei rappresentanti della Cassa depositi e prestiti sia nei predetti Enti di diritto pubblico che nelle Società ad essi collegate, in relazione alle quote di partecipazione al capitale possedute.

IL PRESIDENTE

*Riepilogo documenti trasmessi alla
Commissione Parlamentare di Vigilanza:*

- n. 1 lettera in data 28/10/1987 del Ministro del Tesoro indirizzata al Presidente della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti -
- n. 2 lettere della Direzione Generale della Cassa depositi e prestiti indirizzata alla Commissione di Vigilanza, rispettivamente in data 3/3/1989 e 28/6/1989 -
- n. 1 lettera Prot. 3/87 R della Cassa depositi e prestiti indirizzata al Presidente della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti -
- n. 1 lettera in data 28/6/1989 del Presidente della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti indirizzata alla Commissione di Vigilanza -
- n. 1 verbale della riunione del 14/11/1990 della Commissione Parlamentare di Vigilanza (audizione dell'Onorevole Ministro del Tesoro) -
- n. 1 verbale della riunione del 15/11/1990 della Commissione Parlamentare di Vigilanza (documento conclusivo) -

PAGINA BIANCA



Ministero del Tesoro
GABINETTO DEL MINISTRO

Roma, 28 ottobre 1987

Rif. nota 29.7.87
prot. n. 2921

AL Presidente della
Sezione enti locali
Corte dei Conti

OGGETTO: Richiesta di notizie sulle partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti ai sensi dell'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n.1214.

A riscontro di quanto richiesto con la nota sopraindicata si precisa quanto segue:

1) Circa le "partecipazioni" propriamente dette della Cassa al capitale di enti pubblici di credito, appare utile rammentare che le stesse avvengono in base a specifiche disposizioni di legge, la cui concreta applicazione richiede necessariamente l'intervento del Consiglio di amministrazione.

In particolare, per la più recente di tali "partecipazioni", quella al capitale dell'Istituto per il credito sportivo, si é avuto:

la legge 7 luglio 1980, n. 299 art. 12 di conversione il D.L. n.153/80 che ha autorizzato la partecipazione della Cassa al Capitale dell'Istituto per una quota non superiore al 40% del capitale;

- la deliberazione del Consiglio di Amministrazione della Cassa in data 14 aprile 1980, che ha autorizzato la partecipazione della Cassa per una prima quota di 2 miliardi;
- la deliberazione dello stesso Consiglio del 30 novembre 1983 con la quale é stata autorizzata un'ulteriore sottoscrizione di 2 miliardi.

Non si ha ragione di dubitare che la medesima prassi sia stata seguita all'epoca dell'emanazione delle norme relative alla partecipazione della Cassa al capitale degli altri Istituti (art. 3 legge 21 luglio 1952, n. 1090 per il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento; art. 1 r.d.l. 13 novembre 1931, n.1398, per l'Istituto mobiliare italiano; art. 1 d.l. 2 settembre 1919, n.1627, e art. un. 1. 14 aprile 1921, n.488, per il Consorzio di credito per le opere pubbliche).

Circa poi l'apporto di liquidità agli enti mediante l'acquisto di obbligazioni, si rammenta che la disposizione di principio é contenuta nell'art. 66 del t.u. 2 gennaio 1913, n.453, secondo cui: "I fondi comunque affluiti alla Cassa, potranno essere impiegati, su deliberazione del Consiglio di Amministrazione:

- a) in prestiti....
- b) in titoli di Stato....
- c) in cartelle di credito fondiario....
- d) in obbligazioni di Enti al cui capitale la Cassa partecipi per legge;
- e) in conto corrente col Tesoro..."

In concreto la scelta degli impieghi e, in ispecie, la determinazione di investimento in obbligazioni é stata in effetti sempre espressamente assunta dal Consiglio di amministrazione, tenuto conto dell'andamento della gestione, nel rispetto della regola di base secondo cui il portafoglio titoli deve correlarsi alla liquidità esistente.


2 e 3) Le norme che prevedono la partecipazione della Cassa Depositi e Prestiti al capitale degli Istituti di credito pubblico non contengono previsioni dirette a modificare il regime giuridico ad essi attinente.

Pertanto, i criteri dell'attività degli Istituti sono fissati dai rispettivi Consigli di amministrazione secondo le ordinarie regole dell'osservanza delle leggi generali e speciali (credito agevolato, fondo per la ricerca applicata, etc.), degli statuti e delle direttive della Banca d'Italia, tenuto conto del

le condizioni del mercato. D'altra parte l'appartenenza degli Istituti all'ordinamento del credito garantisce, attraverso la sottoposizione degli Istituti stessi alle disposizioni ed ai controlli previsti, l'aderenza delle loro attività agli interessi pubblici del settore.

Non va in ogni caso trascurata la circostanza che le partecipazioni propriamente dette della Cassa al capitale degli Istituti comportano la presenza nei relativi Consigli di amministrazione di suoi rappresentanti, cui istituzionalmente compete rendersi portatori degli indirizzi della Cassa stessa a loro volta orientati da quelli, più generali, di politica creditizia del Governo.

I L M I N I S T R O



R E L A Z I O N E

ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA

OGGETTO= Deliberazione n 74/89 della Sezione Enti locali della Corte dei conti in merito alle partecipazioni della Cassa depositi e prestiti.

1- A scioglimento della riserva contenuta nella deliberazione sul rendiconto della Cassa depositi e prestiti dell'esercizio 1986 la Sezione enti locali ha trasmesso a codesta onorevole Commissione la deliberazione in oggetto, esaustiva dell'indagine approfondita compiuta dalla Sezione stessa sulle partecipazioni detenute dalla Cassa.

Nella parte conclusiva della deliberazione in esame la Corte dei conti ha sinteticamente affermato:

a) che l'intero patrimonio della Cassa appartiene giuridicamente, al patrimonio dello Stato;

b) che gli indirizzi della Cassa sono determinati "dalla volontà preordinata ed espressa nella legge, che subordina l'attività della Cassa stessa all'attuazione del fine pubblico" e non dai suoi organi;

c) che IMI e CREDIOP sono equiparati, per via delle loro partecipazioni ad "Enti di gestione" e pertanto la vigilanza della Cassa deve estendersi ai piani di finanziamento ed ai risultati di gestione delle società di diritto comune finanziate dagli Istituti stessi ed esplicitati, fatta salva l'autonomia delle Società stesse, tramite i rappresentanti della Cassa in seno ai due Istituti;

d) che l'azionista pubblico - (la Cassa ?) deve riservarsi la nomina di uno o più amministratori;

e) che la rappresentanza della Cassa negli Organi deliberativi e di controllo dei due Istituti IMI e CREDIOP non è proporzionata al capitale investito;

f) che i rappresentanti della Cassa negli Enti non sono stati sollecitati nello stendere apposite relazioni sullo svolgimento dei loro compiti, come prescritto per i dirigenti statali;

g) che il controllo della Corte non può riguardare né la gestione degli Istituti speciali di credito né quella delle Società di diritto privato, ma la Corte può, in sede di esame dei rendiconti, "formulare apprezzamenti" sull'andamento delle relative gestioni di cui i rappresentanti della Cassa debbano tener conto;

h) che un controllo esterno e neutrale come quello della Corte dei conti potrebbe essere utile per avere notizie sulla gestione del " pubblico denaro " e, pertanto, che sarebbe opportuna una iniziativa del legislatore per un più compiuto sistema di controlli volto al perseguimento del pubblico interesse.

2-Sui singoli punti toccati dalle conclusioni della Corte, per quanto riguarda la stretta competenza dello scrivente, si formulano le seguenti osservazioni e si forniscono ulteriori elementi al riguardo.

a) L'affermazione che il patrimonio della Cassa appartiene giuridicamente al patrimonio dello Stato è un'affermazione apodittica non suffragata da alcuna norma positiva.

Invero, il regolamento di attuazione delle norme del T.U. delle leggi sulla Cassa DD.PP. del 1919 all'art.1 pone bene in evidenza la separatezza del patrimonio della Cassa da quello dello Stato recitando testualmente: " Essa ha patrimonio e bilancio separati da quelli dello Stato ". Tale condizione è stata esplicitamente confermata dall'art.1 della Legge 197/1983 relativa alla ristrutturazione dell'Istituto che, tra l'altro, ne ha anche sancito la separazione gerarchico amministrativa dal Ministero del tesoro.

Non può quindi essere condivisa l'affermazione della Sezione, semplice petizione di principio, che i fondi di pertinenza della Cassa siano da qualificarsi "fondi statali"

La Cassa DD.PP. non ha mai avuto risorse trasferite dal bilancio statale per i suoi fini istituzionali e non gestisce, se non per specifiche gestioni autonome istituite per legge, fondi dello Stato. I capitali raccolti per la sua attività sono capitali privati a tutti gli effetti, sia che si riguardi ai fondi provenienti dal risparmio postale, sia che si riguardi ai capitali raccolti sul mercato mobiliare con emissione di titoli di credito, sia attraverso i depositi amministrativi e giudiziari.

Tutta la legislazione sin dalla sua prima stesura ha sempre avuto la preoccupazione di mantenere ben distinte le

due realtà istituzionali: la Cassa da una parte, come istituzione creditizia pur essendo inquadrata in un'amministrazione statale, lo Stato dall'altra.

La "guarentigia dello Stato" accordata alla Cassa pone bene in evidenza la duplicità dei soggetti nei loro rapporti patrimoniali e la circostanza che i titoli emessi dalla Cassa non siano titoli di Stato ne è il corollario.

Quella esposta è stata, da sempre, la caratteristica più peculiare della Cassa che ne fa un "unicum" nel panorama amministrativo italiano.

Ne consegue che molte affermazioni contenute nella deliberazione n.74/1989 dovrebbero essere riviste in un'ottica più rispondente alla realtà istituzionale della Cassa.

b) Si concorda pienamente con l'osservazione della Corte sulla attività "vincolata" della Cassa. Anche in presenza di norme di delegificazione rimane sempre la necessità di una statuizione secondaria da cui discenda la legittimazione ad agire.

Per quanto concerne in particolare le partecipazioni in alcuni Istituti speciali di credito, il vincolo legislativo è totale.

c) Anche l'affermazione che il CREDIOP e l'IMI possono essere qualificati Enti di gestione assimilabili agli Enti di gestione delle partecipazioni statali (pag.42) in quanto sono partecipanti in tutto o in parte al capitale di altre società di diritto privato, è pura costruzione teorica intesa a forzare le conseguenze per dimostrare la tesi di fondo diretta a chiedere una nuova forma di controllo da parte della stessa Corte dei conti, ma contraddetta dallo stato dei fatti e della legislazione.

La costituzione di società per azioni o l'acquisizione di quote di capitale di altre società sono operazioni espressamente previste dai rispettivi statuti e possono essere dirette sia al potenziamento delle proprie attività sia ad un puro investimento patrimoniale che nulla a che a vedere con il perseguimento di finalità pubbliche.

Non si può quindi condividere la valutazione fatta dalla Sezione in merito al controllo "del pubblico denaro nelle ultime propaggini del sistema organizzatorio dello Stato anche in presenza di strutture privatistiche che utilizzano apporti di provenienza pubblica" perché come anche esposto al punto sub a) non si tratta minimamente di pubblico denaro a meno che, e le conseguenze sarebbero aberranti, non si voglia far divenire "pubblico denaro" il risparmio privato raccolto sul mercato con mero rapporto obbligatorio!

Ciò a prescindere dalla considerazione che dalla disamina della Sezione non si sono tenuti distinti i fondi apportati dalla Cassa come partecipazione al capitale dai

fondi derivanti dalla sottoscrizione di obbligazioni emesse dagli Istituti stessi che è un mero impiego economico di risorse liquide della Cassa e non una sovvenzione agli Istituti speciali di credito.

In ogni caso non si può ragionevolmente sostenere, anche per la notevole divergenza tra capitale conferito e mezzi operativi degli Istituti, una utilizzazione "a cascata" di mezzi finanziari "targati Cassa", che capillarmente si diffondono tra tutte le società comunque partecipate dal gruppo.

Ed anche sotto questo aspetto, come già evidenziato, non possono mettersi sullo stesso piano le società controllate che comunque concorrono al consolidato di gruppo e le partecipazioni acquisite nell'attività di merchant bank.

Per quanto riguarda poi, il controllo dei risultati economici delle società partecipate, questi vengono recepiti in sede di verifica periodica dei risultati di gruppo ed in sede di approvazione del bilancio consolidato, secondo le previsioni statutarie e la vigente legislazione in materia.

d) L'eventuale presenza dei rappresentanti della Cassa in seno a società controllate è stata limitata a quelle società la cui attività sia direttamente rilevante sulla gestione della casa madre o ne rappresenti una diretta sinergia, e non tanto come necessità della Cassa ma come esigenza di gestione della casa madre. Non si ritiene opportuno né necessario estendere in maniera generalizzata tale presenza.

e) Che la rappresentanza della Cassa dovrebbe essere almeno più proporzionata all'ammontare delle partecipazioni è questione più volte sollevata anche dalla scrivente, ma evidentemente le autorità monetarie e politiche ritengono sufficiente l'attuale presenza.

f) Sul comportamento dei rappresentanti della Cassa in seno ai consigli ed alle censure rivolte, ci si permette di soffermarsi più diffusamente.

Si deve richiamare quanto la stessa Sezione ebbe a scrivere in sede di relazione al rendiconto 1986, ed esattamente nell'annuncio dell'indagine sugli apporti di presunti fondi pubblici a società di diritto privato, si affermava che " l'impiego di risorse liquide della Cassa DD.PP. è stata assunta tramite intese intercorse tra il Direttore generale della Cassa ed il Ministro del Tesoro " al di fuori del Consiglio di amministrazione; affermazione abbastanza grave che venne enfatizzata dalla stampa specializzata e non.

Tale affermazione, contestata dalla Cassa alla stessa Sezione, si è abbastanza facilmente rivelata priva di alcun fondamento e contraddetta da tutti i verbali del Consiglio

di amministrazione, peraltro in possesso della Sezione stessa, e dalle norme di legge che espressamente prevedono le possibilità di impiego dei fondi della Cassa.

Nel documento in esame, in relazione alla dichiarazione della Direzione generale che nell'ultimo decennio non sono mai intervenuti eventi anomali o confliggenti con le linee di politica economica del governo, la Sezione ha gratuitamente insinuato il dubbio che tale circostanza possa significare "una non sempre adeguata attenzione" alle politiche gestionali degli Istituti" (pag 39). Anche tale affermazione è stata ampiamente enfatizzata dalla stampa, dato ormai il sistema di "pubblicità" adottato dalla Sezione.

Anche questa affermazione deve essere fermamente respinta dallo scrivente.

I risultati di bilancio nel decennio considerato ed il rafforzamento patrimoniale che ha visto quasi decuplicarsi il patrimonio netto dei due istituti, sono la riprova più che tangibile della oculata gestione svolta. (IMI = patrimonio netto 1978 md. 414; idem 1988 md. 3.111. CREDIOP = 1978 md. 99,4 1988 md. 1.667 =)

Inoltre, se vi fosse stata qualche "alterazione di percorso" i rappresentanti del Ministero del Tesoro, che hanno quell'obbligo di referto erroneamente attribuito ai rappresentanti della Cassa, avrebbero a loro volta fatti presenti i fatti anomali e sarebbe chiaramente emersa la disattenzione di quelli della Cassa anche se le motivazioni avrebbero potuto essere ben diverse dato che il Tesoro non ha, a differenza della Cassa, capitali da difendere.

g-h) Ovviamente nessuno può impedire a qualsiasi soggetto di esprimere giudizi e formulare apprezzamenti. Tuttavia quando questi avvengono nell'ambito di funzioni attribuite espressamente dalla legge devono a questa far riferimento.

Il controllo della Corte dei conti tramite l'apposita sezione Enti locali deve vertere sulla gestione della Cassa depositi e prestiti e si sostanzia nella relazione al Parlamento sui rendiconti dell'Istituto: gli "apprezzamenti" pertanto sull'andamento delle gestioni degli Istituti speciali di credito nel loro consolidato, al di fuori dei risultati economici recepiti nel conto economico della Cassa esulano dal campo dell'indagine attribuita alla Corte stessa.

Gli Istituti speciali di credito sono istituzionalmente sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia e del Ministero del Tesoro. Le società di diritto privato sono soggette a tutte le norme civilistiche ed ai particolari controlli sulle S.p.A. e questi controlli, oltre la personale responsabilità degli amministratori sono certamente più validi, come la stessa Corte ha rilevato, dei controlli pubblici come quelli sulle partecipazioni statali.

La Cassa ritiene essenziale continuare nella sua politica di non ingerenza gestionale negli Istituti al

di fuori, come detto, della vigilanza sulla compatibilità dell'attività con gli indirizzi della politica generale del Governo e la tutela degli interessi economici della Cassa.

Ogni sistema economico ha proprie regole e propri controlli preordinati dall'ordinamento giuridico e di per se stessi sufficienti ad assicurare la correttezza dei comportamenti.

A parere dello scrivente risulterebbe non molto utile se non dannoso, incrociare competenze e controlli di diversi ordinamenti.

La stessa Cassa ne è esempio perché soggetta a un triplice ordine di controlli = collegio dei revisori, Corte dei conti, Commissione parlamentare di vigilanza = che in alcuni casi si sono sovrapposti pur appartenendo a ordinamenti ben distinti.

D'altronde la ultracinquantennale storia delle partecipazioni della Cassa depositi e prestiti dimostra la esattezza della via seguita dal legislatore del tempo, dai Ministri del tesoro e delle finanze che si sono susseguiti negli anni e nei regimi politici e dagli amministratori della Cassa DD.PP. nonché dalle Sezioni unite della Corte dei conti che hanno parificato i rendiconti della Cassa stessa sino all'entrata in vigore della nuova forma di controllo prevista dalla legge 197/1983.

Per completezza si allegano le lettere dello scrivente e del Ministro del tesoro citate nelle premesse della deliberazione.

IL DIRETTORE GENERALE



A P P U N T O
per l'On Commissione di vigilanza.

Elementi integrativi alla precedente relazione, in merito alle puntualizzazioni della Corte dei Conti.

Si fa seguito alla precedente relazione sulla deliberazione 74/89 della Sezione Enti locali della corte dei conti per fornire ulteriori elementi di giudizio in riferimento alle puntualizzazioni della sezione stessa.

1- Si ribadisce che in base a tutto il sistema legislativo che ha regolato nel tempo la Cassa depositi e prestiti, non può legittimamente sostenersi che il patrimonio della Cassa faccia parte del patrimonio dello Stato, proprio per l'espressa separazione di esso contenuta nelle norme di legge.

Non far parte del patrimonio dello Stato ovviamente non significa che la Cassa non appartenga al settore pubblico, e non sia un organo strumentale dello Stato.

Le argomentazioni addotte "a contrariis" non hanno pregio per le seguenti ragioni:

a) l'impostazione della Sezione risente della abitudine ad operare in regime finanziario pubblico, modello che non si attaglia alla Cassa depositi e prestiti che ha invece una contabilità industriale; infatti la Corte parla di patrimonio della Cassa includendovi il risparmio postale. In una contabilità economica è invece notorio che la provvista costituisce un debito -ed il risparmio postale tale è per la Cassa-, pertanto non può in alcun caso essere considerato come "fondi patrimoniali".

b) Né è esatta l'affermazione che l'Amministrazione postale diventi titolare dei fondi del risparmio postale, in quanto quello del risparmio postale è un servizio che le poste svolgono "per conto" della Cassa, che ne è esclusiva titolare. (cfr. art 21 capo II del T.U.n.453/1913 "Gli uffici postali...operano come succursali di una Cassa di risparmio centrale sotto la guarentigia dello Stato e compenetrata nella Cassa depositi e prestiti")

Basta la sola "guarentigia dello Stato" a dimostrare la separatezza dei fondi, (che fu uno dei punti focali della discussione parlamentare dell'epoca), e la non sostenibilità della tesi adombrata dalla Corte.

I fondi del risparmio postale, come tutti gli altri fondi che affluiscono alla Cassa, per le sue attività

istituzionali divengono "fondi della Cassa" e non possono essere qualificati "fondi statali" e tantomeno erariali, secondo l'accezione propria di questo termine. Comunque, nulla hanno a che vedere con il patrimonio della Cassa, costituito dal "fondo di dotazione" e dai "fondi di riserva" che al 31/12/88 ammontava a 2.385 miliardi.

c) E' illuminante richiamare quanto la Corte costituzionale ebbe a statuire con sentenza n.165 del 9 dicembre 1963, respingendo il ricorso della Corte dei conti sulla pretesa incostituzionalità delle norme del Testo unico del 1913 sull'approvazione dei rendiconti: "Anche se le disposizioni consentono di concordare nella definizione di amministrazione statale ... della Cassa depositi e prestiti, esse tuttavia impongono di ritenere che si tratta di una amministrazione la quale -per la natura delle operazioni che compie segnatamente nel campo del risparmio pubblico, nel quale la legge l'assimila ad una cassa di risparmio...- attua una forma particolare di decentramento funzionale che non può non riflettersi anche nel campo della gestione contabile e dei controlli. E' in ragione di ciò che l'amministrazione della Cassa DD.PP. è sottratta all'ingerenza della Ragioneria generale dello Stato ed alle norme di contabilità dello Stato che regolano la formazione e l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi nonché le entrate e le spese dello Stato." E rispondendo indirettamente a quanto affermato al punto 5 delle puntualizzazioni della Sezione, la Corte costituzionale continua: "E furono le medesime ragioni, vale a dire la particolare natura delle operazioni della Cassa ed il rilievo che esse assumono sotto il riflesso degli interessi dei depositanti... che indussero la giunta del Senato... a respingere la proposta ministeriale dell'estensione ai bilanci della Cassa delle norme relative ai bilanci delle Aziende di stato con gestione autonoma che vengono allegati al bilancio preventivo e al conto consuntivo dello Stato.."

E' quindi profondamente diversa la situazione della Cassa rispetto a quella delle Aziende autonome perchè il loro bilancio fa parte del bilancio dello Stato e non hanno proprie dotazioni finanziarie mentre il bilancio della Cassa non fa parte del bilancio dello Stato e la Cassa ha la piena e diretta titolarità dei propri mezzi. Soccorre qui ancora una volta la sentenza della Corte costituzionale, completamente ignorata dalla sezione Enti locali della Corte dei conti, quando con riferimento alla pretesa incostituzionalità chiarisce che il costituente nulla ha innovato sul passato e che esso ha adottato la nozione di bilancio e di rendiconto consuntivo, quale si era definita nel nostro ordinamento nell'ambito della quale non erano ricompresi i bilanci della Cassa DD. PP. che "conformemente alla natura delle cose" riguardano le spese di gestione e le

operazioni di credito che la Cassa può e deve compiere in base alla legge.

2) Anche l'affermazione che le obbligazioni emesse dalla Cassa sono in ampia parte garantite dallo Stato non è esatta: le cartelle di credito comunale e provinciale - così si chiamano i titoli emessi dalla Cassa - non godono di alcuna garanzia dello Stato e non sono titoli di stato. Altrettanto dicasi per l'altro tipo di titoli a breve che la Cassa può emettere - i buoni fruttiferi, che poi sono gli antesignani degli attuali certificati di deposito - ai sensi del R.D.L. 13/2/1927 n. 201.

Anche sotto questo profilo quindi non si rinvergono specifici argomenti a difesa della tesi dell'inserimento del patrimonio della Cassa in quello più ampio dello Stato.

3) Per quanto precedentemente esposto sul risparmio postale non si ritiene che siano stati portati ulteriori probanti elementi a suffragare la apodittica affermazione che IMI e CREDIOP sono "Enti di gestione" secondo l'ottica delle partecipazioni statali.

Il richiamo a criteri di economicità di gestione è pleonastico perchè qualsivoglia impresa ha finalità di lucro, mentre a differenza degli Enti a partecipazione statale IMI e CREDIOP non hanno alcun fondo di dotazione affidato dallo Stato.

Non si tratta di "non conoscenza" del sistema delle partecipazioni statali ma della circostanza che siamo fuori dalla fattispecie in questione anche a prescindere dalla considerazione che nel settore creditizio non ci si trova mai in questo tipo di costruzione: basti aver riguardo al Banco di Sicilia, al Banco di Napoli, alla stessa Banca Nazionale del Lavoro, che hanno costituito una nutrita serie di Società operanti nel parabancario esattamente come IMI e CREDIOP senza per questo essere considerati "Enti di gestione" pur avendo una diretta partecipazione dello Stato.

Comunque, ogni tesi, in diritto, è notoriamente sostenibile.

Per quanto concerne la sottoscrizione dei titoli spiace contraddire ancora la Sezione: questa è una pura attività di investimento, ai sensi dell'art. 68 del t.u. del 1913 che prevede gli impieghi dei fondi "comunque affluiti" alla Cassa e specificatamente:

a) = prestiti;

b) c) e d) = titoli;

e) = conto corrente di tesoreria;

f) = altri modi previsti da leggi speciali.

E non è neppure esatto che gli investimenti in titoli non avvengano secondo criteri di convenienza perchè i rendimenti sono esattamente quelli di mercato come d'altronde, è facilmente controllabile.

Il richiamo infine alla gestione SIR non è pertinente perchè non vi è stato acquisto ma emissione di titoli, in base ad una legge speciale, e la gestione SIR è effettuata dalla Cassa per conto dello Stato, al quale vanno attribuiti oneri ed eventuali utili, come è bene a conoscenza della Sezione, che ne esamina il rendiconto..

4) Circa la rappresentanza della Cassa in seno agli organi amministrazione degli Enti partecipati nulla si ha da aggiungere se non precisare che in alcun caso si è inteso affermare che i dirigenti dell'Istituto partecipino a titolo personale; si chiarisce inoltre che "l'obbligo" di referto cui si riferisce la Corte riguarda i funzionari nominati dai ministeri competenti negli organi di amministrazione degli Enti in base a disposizioni legislative o regolamentari in funzione della presenza di fondi provenienti dal bilancio dello Stato.

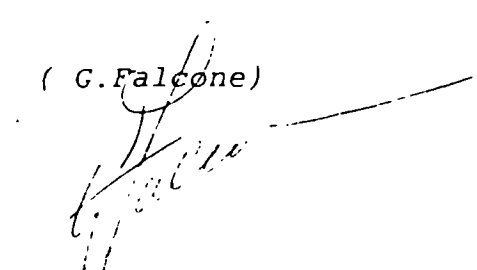
Per la Cassa, i cui rappresentanti sono di nomina assembleare in relazione della propria partecipazione al capitale, sussiste il normale dovere di informazione, in base proprio alla funzione ricoperta.

Le distinte logiche che sovrintendono alle rappresentanze ministeriali ed a quelle dei partecipanti al capitale sono d'altronde di tutta evidenza.

5) Circa le affermazioni ribadite dalla Sezione, anche se in forma dubitativa, sull'operato dei rappresentanti della Cassa, si può benissimo affermare che i brillanti risultati conseguiti dagli Enti in questione sono anche frutto degli interventi, più o meno incisivi, dei rappresentanti stessi, risultati che non si sarebbero raggiunti in presenza di una "assente" partecipazione alle decisioni collegiali.

Conclusivamente, il Parlamento può ritenere necessaria una diversa collocazione della Cassa, per la rilevanza che questo Istituto ha nella politica economica del Paese; e la attuale dirigenza non può essere certo tacciata di non aver da tempo posto il problema, tuttavia non si può condividere il riduttivo e non calzante riferimento al sistema delle partecipazioni statali.

(G. Falcone)



CORTE COSTITUZIONALE

165 - (6 dicembre) 9 dicembre 1963 — Pres. Ambrosini — Rel. Cassandro — Amm. Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza — Pres. Cons. Ministri (Avv. Stato Tracanna).

Corte costituzionale - Costituzionalità (questione di) - Rilevanza - Competenza del giudice a quo - Sindacabilità da parte della Corte - Limiti.
(L. 11 marzo 1953 n. 87, art. 23).

Cassa Depositi e Prestiti - Rendiconti consuntivi della Cassa, delle gestioni annesse e degli Istituti di previdenza - Approvazione da parte della Commissione di vigilanza sull'amministrazione della Cassa - T.u. n. 453 del 1913, art. 5 - D.n. 241 del 1933, art. 1 - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.
(Cost., art. 81 comma 1, 72 comma 4; t.u. 2 gennaio 1913 n. 453, art. 5; r.d.l. 26 gennaio 1933 n. 241, art. 1).

Il controllo che la Corte Costituzionale può esercitare sul giudizio di rilevanza, che il giudice a quo è tenuto a pronunciare, concerne soltanto l'esame se tale giudizio sia stato fatto e se non sia manifestamente insussistente o affatto insufficiente per definire i termini della questione di costituzionalità, o palesemente contraddittorio (1).

Non è fondata — in riferimento agli art. 81 comma 1, e 72 comma 4 Cost. — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del libro 1 t.u. 2 gennaio 1913 n. 453 e dell'art. 1 r.d.l. 26 gennaio 1933 n. 241, convertito nella l. 8 giugno 1933 n. 773, che attribuiscono alla Commissione di vigilanza sull'amministrazione della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza la competenza ad approvare i rendiconti consuntivi della Cassa medesima, delle gestioni annesse e degli Istituti di previdenza (2).

1. I limiti del controllo che la Corte può esercitare sul giudizio di rilevanza, che il giudice a quo è tenuto a pronunciare, sono stati più volte definiti da un'ormai copiosa giurisprudenza. Conformemente a questa la Corte può soltanto esaminare se tale giudizio sia

stato fatto e se esso non sia manifestamente insussistente o affatto insufficiente per definire i termini della questione di costituzionalità, o palesemente contraddittorio. Ora la pur succinta motivazione che si legge nell'ordinanza di rinvio non consente affermazioni del gene-

(1-2) La sentenza che si pubblica è da segnalare anche per il fatto che ha riconosciuto natura di giudice alle Sez. riun. della Corte dei Conti in sede di parificazione dei consuntivi; non può attribuirsi natura giurisdizionale agli organi di controllo della Corte mancando le contenziosità del procedimento di controllo e la stessa tezzietà dell'organo titolare della potestà di controllo; nel senso della irriducibilità dell'attività di controllo della Corte ad attività giurisdizionale cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1950, 632; segue tale indirizzo anche la Corte dei Conti di cui cfr. la decisione Senz. contr. 3 maggio 1962 n. 257, in questa *Rivista* 1963, III, 76 con nota di MOLTESE, *Corte dei Conti e questioni di legittimità costituzionale*; da questa impostazione si è dedotto che la Corte non può sollevare in sede di controllo la questione di legittimità costituzionale di una legge che sia in contrasto con l'art. 81 Cost.; la decisione della Sez. di contr. è stata favorevolmente commentata da BUSCEMA, *Preso di posizione della Corte dei Conti su alcuni aspetti dell'applicazione dell'art. 81 Cost.*, *Giur. cost.* 1962, 1599. La Corte dei Conti tuttavia, in sede di controllo, ove ritenesse fondato l'indirizzo della Corte Cost. secondo il quale la inclusione di capitoli di spesa nel bilancio, senza l'osservanza dell'art. 81 Cost., non importa alcuna modifica dell'ordinamento giuridico per cui è inutile sollevare la questione di legittimità costituzionale, non dovrebbe ammettere a registrazione gli atti di impegno di spesa fondate su previsioni del tipo sopra menzionato posto che queste non potrebbero fungere da norme giustificatrici di una erogazione a carico dello Stato; cfr. su tale punto BUSCEMA, *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, *ivi* 1961, 587 ss., ove peraltro si muovono fondate critiche all'indirizzo della Corte costituzionale cui si è fatto cenno sopra. Sull'ordinanza delle Sez. riun. della Corte dei Conti 10 aprile 1963, *ivi* 1963, 889, con la quale è stata sollevata la questione decisa con la sentenza che si pubblica, cfr. CHINENTI, *Parificazione dei rendiconti ed eccezione di incostituzionalità*, *loc. cit.*, in cui si precisa che la parificazione dei consuntivi da parte delle sez. riun. della Corte dei conti non costituisce esplicazione di attività giurisdizionale per cui la questione sollevata dalla Corte dei conti è inammissibile.

Sul controllo della Cassa depositi e prestiti cfr. VICARIO, *La Corte dei Conti in Italia*, Milano 1925, 96; BOCCHICCHIO, *Cassa depositi e prestiti*, *Encicl. dir.*, vol. VI, Milano 1960, 414.

Segue, a commento della sentenza, un nota del dott. G. BORZELLINO, *infra*, II, 37.

FORO AMMINISTRATIVO: 1964 - GIURISPRUDENZA

re di quelle roa ricordate: sicchè l'eccezione pregiudiziale dell'Avvocatura deve essere respinta.

2. Peraltro la questione, pur legittimamente proposta, non è fondata. Per risolverla la Corte deve in primo luogo esaminare le attribuzioni della Cassa DD.PP. e i modi nei quali la legge prescrive che debbano essere esercitate; detto diversamente, deve sottoporre le norme sospette di incostituzionalità a una interpretazione sistematica che consenta di valutare la portata che esse hanno nell'ordinamento e renda possibile il confronto con gli invocati precetti costituzionali.

La Cassa DD.PP., istituita con l'art. 1 l. 17 maggio 1863 n. 1270, presso la Direzione del Debito Pubblico, prese il posto, in virtù dell'art. 36 della medesima legge, delle preesistenti Casse depositi e prestiti. Costituita con il r.d. 15 maggio 1898 n. 161, in Direzione generale, entrò a far parte insieme con l'altra Direzione degli Istituti di previdenza (successivamente fusa con la prima e poi definitivamente staccata da essa con l'art. 1 del d.l. 1° settembre 1947 n. 883, convertito con modifiche nella l. 22 dicembre 1952 n. 3137) dell'Amministrazione della Cassa DD.PP. in virtù dell'art. 1 della l. 13 luglio 1960 numero 431. Questa Amministrazione è retta da un consiglio permanente di amministrazione, che fu presieduto in un primo tempo da un amministratore generale, sostituito, col r.d. 12 novembre 1921 n. 1615, da un presidente « nominato con decreto reale su proposta del ministro per il tesoro » prima e su quella del ministro per le finanze poi, quindi dal ministro per le finanze e, infine, dal ministro per il tesoro, che presiede anche le due sezioni nelle quali, da ultimo, il consiglio fu ripartito (art. 2, libro I, del t.u. n. 453 del 1913; art. 1, terzo comma, del r.d. 21 novembre 1926 n. 1967; art. 1 della l. 20 giugno 1929 n. 1125; art. 1 del d.lg. 14 dicembre 1946 n. 512; art. 3 del d.lg. 1° settembre 1947 n. 883). La Cassa DD.PP. riceve in deposito denaro, titoli del debito pubblico dello Stato, obbligazioni di comuni, province e pubblici stabilimenti, buoni del tesoro, azioni e obbligazioni di società anonime e in accomandita, cartelle di credito comunale e provinciale ordinarie e speciali (art. 3, libro II del t.u. citato), tutte le volte che ciò sia prescritto da leggi o regolamenti e, in alcuni casi, dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa (art. 4, libro II), nonché i depositi volontari « che si fanno per impiego di

capitali dai privati, dai corpi morali, dagli stabilimenti o dalle amministrazioni pubbliche, dalle casse di risparmio o da qualunque altra persona giuridica » (art. 5, libro II) può ricevere, a scopo di custodia, depositi volontari di titoli al portatore di consolidato italiano, assumendosi anche il carico della riscossione delle rispettive cedole trimestrali o semestrali (art. 6, primo comma, libro II), può anche incaricarsi della riscossione delle rate di interesse sulle rendite nominative di consolidati italiani, purchè sia insieme incaricata di investire tutto l'importo in nuovi titoli dei detti consolidati (art. 7, libro II), chiedere anticipazioni sui depositi di titoli di essa posseduti agli Istituti di credito nazionale ed esteri (art. 67, libro II); amministra il « risparmio postale », rappresentando gli uffici postali « gradatamente designati dal Governo », le succursali di una cassa di risparmio centrale « compenetrata nella Cassa DD.PP. » (art. 21, libro II); colloca per conto degli Istituti di previdenza « in impiego fruttifero i fondi degli Istituti stessi nei modi stabiliti dalla legge per ciascuno di essi » (art. 46, libro II).

Tutti i fondi, eccettuati quelli per i bisogni del servizio della Cassa, devono essere impiegati in prestiti ai comuni, alle province, ai loro consorzi, di scolo, di bonifica e di irrigazione, di derivazione e di uso di acque a scopo industriale e ai consorzi per le opere idrauliche; in titoli di Stato o garantiti dallo Stato, in buoni del tesoro; in conto corrente al tesoro dello Stato; in cartelle di credito fondiario o agrario; in cartelle di credito comunale e provinciale ordinarie e speciali e in altri modi stabiliti da apposite leggi (art. 68, libro II); con la precisazione che i fondi provenienti dal risparmio postale e dai depositi volontari devono essere impiegati per non meno di una metà in titoli di Stato o garantiti dallo Stato e per il resto in prestiti alle province, ai comuni e ai consorzi o in conti correnti col tesoro (art. 69, libro II). La legge determina poi, nel capo II del titolo IV, i modi e le forme in cui devono essere concessi, garantiti, ammortizzati e trasformati i prestiti ai comuni, province e consorzi, per la concessione dei quali fu istituita una sezione autonoma di credito comunale e provinciale « con gestione propria ». (l. 24 aprile 1898 n. 132), la rappresentanza legale della quale spetta al direttore generale della Cassa DD.PP. che è anche il responsabile della relativa gestione, regolata dalle norme contenute

CORTE COSTITUZIONALE

nella parte II del libro II del t.u. più volte citato.

Gli Istituti di previdenza (regolati nel libro III del t.u.), più numerosi un tempo, sono ora i seguenti: la Cassa per le pensioni ai dipendenti locali; la Cassa per le pensioni agli insegnanti di asili e scuole elementari parificate; la Cassa per le pensioni ai sanitari, agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari. Codesti istituti, definiti dalla legge « corpi morali con facoltà di acquistare e possedere », sono rappresentati legalmente dal direttore generale degli Istituti di previdenza, che ha anche la responsabilità delle relative gestioni. Anche su di essi si estende la competenza della Commissione di vigilanza, alla quale spetta l'approvazione dei relativi rendiconti e la loro presentazione al Parlamento in allegato alla relazione, entro l'anno successivo a quello al quale i rendiconti si riferiscono; ed anche per questi rendiconti è prevista la parificazione da parte della Corte dei conti.

3. Anche se queste disposizioni consentono di concordare nella definizione di amministrazione statale che l'ordinanza di rinvio dà della amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, esse tuttavia impongono di ritenere che si tratta di un'amministrazione, la quale — per la natura delle operazioni che compie, segnatamente nel campo del risparmio pubblico, nel quale la legge l'assimila ad una cassa di risparmio, e in quello della « previdenza » — attua una forma particolare di decentramento funzionale che non può non riflettersi anche nel campo della gestione contabile e dei controlli. È in ragione di ciò che l'amministrazione della Cassa DD.PP. è sottratta all'ingerenza della Ragioneria generale dello Stato e alle norme sulla contabilità dello Stato che regolano la formazione e l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché le entrate e le spese dello Stato (art. 6, libro I); e che l'approvazione dei rendiconti è attribuita a una Commissione di vigilanza, composta di tre senatori, di tre deputati, di tre consiglieri di Stato ed un consigliere della Corte dei conti (art. 3, libro I). E furono le medesime ragioni, vale a dire la particolare natura delle operazioni che la Cassa DD.PP. e gli Istituti di previdenza compiono, e il rilievo che esse assumono sotto il riflesso dell'interesse dei depositanti e dei soggetti delle varie forme di previdenza amministrata, che indussero la Giunta del Senato, la quale discusse il progetto governativo di quella che

fu poi la l. 18 giugno 1911 n. 543, a respingere la proposta ministeriale dell'estensione ai bilanci della Cassa delle norme relative ai bilanci delle aziende di Stato con gestione autonoma che vengono allegati al bilancio preventivo e al conto consuntivo dello Stato — anche se qualcuno degli argomenti che in quella occasione furono fatti valere, può non trovare consenziente ora una critica attenta. Il che, ovviamente, non volle significare e non significò la rinuncia al controllo pubblico sulla attività dell'amministrazione della Cassa, ma l'istituzione di un controllo peculiare, altrettanto rigoroso di quello che l'ordinamento prevede sulla pubblica spesa, ma distinto da questo in quanto diretto al fine di impedire che l'approvazione dei rendiconti perdesse rilievo nell'ambito della generale approvazione di rendiconti statati da parte del Parlamento.

Nè l'entrata in vigore della Costituzione ha mutato le cose in guisa tale da comportare una sopravvenuta incostituzionalità delle norme impugnate. La norma contenuta nel primo comma dell'art. 81 — le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo — ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell'ordinamento contabile dello Stato preesistente alla Costituzione, e fondamentale di uno Stato rappresentativo, nel quale l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d'essere. Ma l'assunzione di quella norma nella Costituzione non alterò lo stato delle cose, in base al quale il bilancio e il rendiconto presentati dal Governo significano in primo luogo il documento contabile in cui sono comprese le entrate e le spese statali nel senso proprio e tradizionale. In questo senso è esatta l'osservazione della difesa dello Stato, che il costituente adottò la nozione di bilancio e di rendiconto consuntivo dello Stato quale si era venuta concretamente definendo nel nostro ordinamento, nell'ambito della quale non erano ricompresi i bilanci di previsione della Cassa DD.PP. che, conformemente alla natura delle cose, si limitano a indicare le spese di gestione, nè i consuntivi i quali riguardano le operazioni di credito, che la Cassa deve o può compiere in base alla legge e la gestione previdenziale — e non invece, a rigore, entrate e spese dello Stato: anche se non si vuole accogliere la tesi richiamata in questo giudizio dall'Avvoca-

FORO AMMINISTRATIVO: 1964 - GIURISPRUDENZA

tura della necessaria correlazione cronologica, logica e giuridica, sussistente tra preventivi e consuntivi statali, che costituirebbe il fondamento dell'approvazione parlamentare dei rendiconti, e che mancherebbe, invece, nei riguardi dei preventivi e dei rendiconti della Cassa DD.PP.

4. La Corte ritiene che queste conclusioni non possano essere invalidate mediante il richiamo alla circostanza che il rendiconto dell'amministrazione della Cassa DD.PP. sia soggetto alla parificazione della Corte dei conti. Il fatto che codesta parificazione sia di regola preordinata, come si esprime la Corte dei conti, al fine della diretta presentazione dei conti consuntivi al Parlamento, in allegato a una relazione della medesima Corte dei conti, e, quindi, al fine dell'approvazione del Parlamento, non comporta l'incostituzionalità di una norma che preveda, in relazione con un procedimento qualificato anch'esso di parificazione, la approvazione del rendiconto da parte di una speciale Commissione di vigilanza, alla quale la Corte dei conti è tenuta a presentare il rendiconto parificato e la relazione che l'accompagna. Non è sostenibile la tesi di una natura del procedimento di parificazione tale da comportare la incostituzionalità di tutte le norme che prevedono e regolano l'approvazione di un rendiconto, soggetto alla parificazione della Corte dei conti, da parte di un organo diverso dal Parlamento.

Si potrà ritenere che ragioni di armonia consiglierebbero di adottare un sistema diverso, com'è stato da qualche parte prospettato, ma non si può concludere per la incostituzionalità del sistema vigente senz. dare dell'art. 81 un'interpretazione non imposta necessariamente dalla sua genesi e dalla sua *ratio*. È anzi da dire che le norme che il legislatore del 1911 pose e che furono poi trasferite nel t.u. del 1913, disponendo che la Corte dei conti non soltanto riscontrasse gli atti dell'amministrazione della Cassa DD. PP. ma insieme ne parificassero i rendiconti, vollero stabilire un sistema di controllo rigoroso e il più possibile simile a quello previsto per il bilancio vero e proprio dello Stato, che ragioni obiettive non consigliavano di estendere *in toto* al caso sottoposto all'esame di questa Corte.

5. La non fondatezza della questione di costituzionalità delle norme impugnate in relazione all'art. 81, assorbe, com'è ovvio, l'altra questione di costituzionalità delle medesime norme nei confronti dell'art. 72 u.c. Cost.

P. Q. M. LA CORTE COSTITUZIONALE. dichiara non fondata la questione proposta con ordinanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, sulla legittimità costituzionale dell'articolo 5 del libro I del t.u. 2 gennaio 1913 n. 453, e dell'art. 1 del r.d.l. 26 gennaio 1933 n. 241 convertito nella l. 8 giugno 1933 numero 773, in relazione agli artt. 81, primo comma, e 72, quarto comma, Cost.

Prot. N. 3/87 R

Allegati

Spett.le

Riferimento N. 2468/5.6

del 2.12.86

Al Sig. Presidente della
Sezione Enti Locali della
Corte dei Conti

Posizione N.

R O M A

Oggetto: Partecipazioni Cassa DD.PP. in
Istituti Speciali.

- 1) - In via generale si premette che è prassi costante della Cassa la non ingerenza nelle politiche creditizie degli Istituti mobiliari al cui capitale essa partecipa, per il rispetto dei rispettivi ruoli e del management degli Istituti stessi.

L'intervento dei rappresentanti della Cassa nei singoli organi degli Istituti è diretto ad una tutela generica degli interessi della Cassa stessa, quale partecipante al capitale, alla salvaguardia di quelle finalità pubbliche eventualmente affidate agli Istituti medesimi, oltre che alla valutazione collegiale delle direttive e delle operazioni d'impiego e di provvista. Tanto più che la rappresentanza della Cassa in detti Organi, come si dirà in seguito, non è proporzionale alla quota capitale posseduta.

La nomina dei rappresentanti è sempre avvenuta mediante il benestare del Ministro del Tesoro su proposta del Direttore Generale della Cassa.

- 2) - CREDIOP

E' la più importante partecipazione della Cassa con il 65,1% del capitale.

Originariamente non era statutariamente previsto alcun limite alla quota di partecipazione della Cassa.

Con la successiva legge di modifica del 1981 e relativi aggiornamenti statutari, è stato stabilito che in occasione di eventuali aumenti di capitale a pagamento, la quota detenuta dalla Cassa non potrà essere superiore al 40%.

La Cassa ha due rappresentanti negli organi.

Il Direttore Generale, che è anche Vice Presidente, nel Consiglio di Sorveglianza e nel Comitato Esecutivo; il Vice Direttore Generale nel Collegio Sindacale (Dr. Spens).

Il Consiglio di Sorveglianza è composto da 11 membri e tra di essi sono designati gli altri tre membri del Comitato esecutivo oltre al Presidente ed al Vice Presidente.

Il Collegio sindacale è composto da tre membri.

I Consiglieri ed i Sindaci sono tutti di nomina assembleare.

3) - IMI

In base alla legge istitutiva il 50% del capitale deve essere posseduto dalla Cassa.

Il Consiglio di Amministrazione è composto da 19 consiglieri fra i quali vengono scelti i 4 membri che oltre al Presidente formano il Comitato esecutivo.

Dei Consiglieri 7 sono di nomina governativa (Decreto del Ministro del Tesoro).

Il Collegio sindacale è composto da 5 membri, di cui 3 di nomina governativa.

La Cassa ha un rappresentante in Consiglio - attualmente il Direttore Generale - che è anche membro del Comitato esecutivo ed un sindaco effettivo (Dr. Cremona).

4) - CONSORZIO NAZIONALE PER IL CREDITO AGRARIO DI MIGLIORAMENTO

La partecipazione della Cassa non è rilevante assommando al 6,7% del capitale.

Il Consiglio di Amministrazione è composto da 18 membri, dei quali 6, oltre al Presidente, fanno parte del Comitato esecutivo.

La Cassa ha un solo rappresentante (Dr. Gagliano).

Il Collegio sindacale è composto da 5 membri - la Cassa non ha alcun rappresentante.

5) - ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO

La Cassa, che in base alle disposizioni legislative vigenti, può detenere sino al 40% del capitale dell'Istituto ha una partecipazione del 21,6%.

Il Consiglio di Amministrazione è attualmente composto da 16 membri, di essi 3 sono di nomina governativa (Tesoro, Turismo e Spettacolo, Finanze);

3 designati dal CONI;

2 designati dalla B.N.L.;

2 dalla Cassa DD.PP..

Il Comitato esecutivo è composto da 4 membri. Oltre al Presidente, di questi uno deve essere il Consigliere designato dal Tesoro e uno tra quelli designati dalla Cassa DD.PP.

Quest'ultima è rappresentata dal Direttore Generale, che fa anche parte del Comitato Esecutivo, e dal Dr. Boccardelli.

Il Collegio sindacale è composto da 5 membri nominati con decreto del Ministro del Turismo e Spettacolo di concerto con il Ministro del Tesoro, con composizione predeterminata dalla legge.

La Cassa non ha rappresentanti.

- 6) - Richiamando quanto riferito al punto 1, ed in considerazione che nell'ambito dell'incarico conferito ogni Consigliere ed ogni Sindaco risponde in proprio, dell'operato e dell'attività svolta in sede all'organo dell'Istituto, e che quindi in alcun caso può ipotizzarsi un coinvolgimento della Cassa in via surrettizia, nella politica creditizia seguita dai vari Istituti speciali, si precisa che ovviamente, i rappresentanti sono tenuti a segnalare alla Direzione Generale quei comportamenti o quelle deliberazioni che possono essere considerate in contrasto con la natura pubblica degli Istituti stessi; a sua volta la Direzione Generale ne potrà informare il Ministro del Tesoro.

Nell'ultimo decennio non sono mai intervenute segnalazioni di sorta.

Eguale per le ragioni esposte, il Consiglio di Amministrazione della Cassa, viene edotto dei risultati gestionali, recepiti nel rendiconto della Cassa.

Ovviamente gli aumenti di capitale o la sottoscrizione di titoli emessi dai suddetti Istituti, rientrano nella esclusiva competenza del Consiglio stesso.

Si allegano gli ultimi bilanci disponibili e si rimane a disposizione per qualsiasi ulteriore notizia o chiarimento.

IL DIRETTORE GENERALE

PAGINA BIANCA

PUNTUALIZZAZIONI SULLA RELAZIONE INVIATA DAL
DIRETTORE GENERALE DELLA CASSA DD. E PP. ALLA
COMMISSIONE DI VIGILANZA.

Punto 1.

La Cassa DD.PP. è, secondo un orientamento dottrinario e giurisprudenziale prevalente, un Organo dello Stato con patrimonio e gestione nettamente separati (cfr. sentenza Corte Cost. n.307 del 1983 successiva alla legge di ristrutturazione della Cassa n.197/83). Il fatto che la Cassa abbia un patrimonio separato da quello dello Stato non sta però a significare che tale patrimonio debba intendersi enucleato dalla finanza statale. Se infatti è vero che la Cassa è organo dello Stato, il suo patrimonio, pur se separato va ad integrare la finanza statale e sotto tale profilo la Cassa è stata correttamente inclusa in dottrina fra gli enti strumentali dello Stato.

A conferma della riconducibilità del patrimonio della Cassa, pur separato che sia, a quello dello Stato, valgono le seguenti considerazioni:

1) Il patrimonio della Cassa è costituito per ampia parte dall'affluenza dei fondi versati dai privati - risparmio postale e servizi relativi ai conti correnti postali - all'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni che è una amministrazione, ancorchè autonoma, certamente da qualificare statale.

D'altra parte quest'ultima Amministrazione, a seguito dei versamenti effettuati dai privati, diventa titolare di tali

fondi, da qualificare pertanto, per costante giurisprudenza come "erariali" con obbligo di restituzione a richiesta degli interessati.

E' proprio tale obbligo di restituzione fa sì che i fondi acquisiti, nel periodo intervallare tra il deposito e il ritiro, siano a tutti gli effetti di pertinenza statale, con responsabilità amministrativa-contabile, di cui conosce la Corte dei conti per la gestione dei fondi stessi. Ciò ovviamente anche nel periodo intervallare in cui i fondi sono nella disponibilità della Cassa DD.PP.

Analogo discorso vale per i depositi amministrativi e giudiziari.

2) La Cassa solo in quanto gestisce fondi che in ultima analisi sono di pertinenza statale è assoggettata alla vigilanza del Parlamento, oltre che al controllo della Corte dei conti che sono certamente organi dello Stato. Se i fondi versati da privati, dopo l'acquisizione al patrimonio della Cassa per il tramite dell'Amministrazione postale restassero di proprietà privata, non avrebbe senso il sistema garantistico dettato dal legislatore.

Punto 2 (lettera b)

3) La Cassa riconosce di svolgere un'attività assolutamente vincolata ed, in quanto tale, soggetta a vincolo legislativo di destinazione dei propri fondi come ad esempio quello di investire in partecipazioni di istituti di credito speciale.

Ma è solo la inequivocabile riferibilità dei fondi della Cassa allo Stato che legittima l'intervento del Parlamento per

imporre delle scelte che sono dello Stato e non della Cassa.

4) La Cassa reperisce i propri fondi anche attraverso emissione di obbligazioni che sono in ampia parte garantite dallo Stato, a riprova dell'inserimento del patrimonio della Cassa in quello più ampio dello Stato.

5) La situazione della Cassa quindi non differisce da quella di altre amministrazioni che pur avendo patrimoni separati sono inquadrabili nell'ambito del sistema statale: l'unica caratteristica peculiare della Cassa può identificarsi nella approvazione dei rendiconti che avviene con procedura e pubblicità affatto distinte; detti rendiconti non vengono annessi o allegati a quello del Ministero di competenza, ma sono approvati in sede di commissione parlamentare.

Punto 3 (lettera c)

L'affermazione secondo cui la qualificazione del Crediop e dell'IMI come enti di gestione di partecipazione statale è pura costruzione teorica, parte da una mancanza di conoscenza del fenomeno partecipativo, mentre il diniego del riconoscimento come denaro pubblico del risparmio postale raccolto sul mercato ^{è conseguenza} di non precise nozioni su cosa deve intendersi per denaro pubblico (vedere punto 1). L'ulteriore affermazione che la costituzione di società per azioni o l'acquisizione di quote di capitale in altre società sono operazioni dirette al potenziamento delle proprie attività o ad un puro investimento patrimoniale "che nulla ha a che vedere con il perseguimento di finalità pubbliche" deriva solamente dalla non conoscenza

della struttura e delle finalità degli enti di partecipazioni statali in imprese private.

Tali enti secondo un pacifico orientamento dottrinario e giurisprudenziale sono tenuti ad operare nella gestione delle azioni e del fondo di dotazione ad essi affidato dallo Stato non solo secondo criteri di economicità, ma anzi secondo i criteri propri delle società private le quali hanno per obiettivo necessario il conseguimento di un profitto (art. 2247 c.c.): il che è esattamente ciò che fanno IMI e Crediop che sono pertanto enti di gestione ed in quanto enti pubblici aventi gestione di denaro pubblico sono assimilabili agli enti di partecipazioni statali. Va aggiunto inoltre che la sottoscrizione di obbligazioni emessa da IMI e Crediop non possono qualificarsi come "mero impiego economico" in quanto non avvengono secondo criteri di convenienza, ma costituiscono un necessario supporto all'attività di detti istituti dettate per lo più da scelte di pubblico interesse; ciò è dimostrato anche dalla emissione delle c.d. "serie chiuse" e dalla vicenda Sir..

Punto 4 (lettera d)

E' principio di buona amministrazione che gli enti pubblici, aventi partecipazione in altri enti pubblici o società private (art. 97 Cost.) abbiano rappresentanti negli organismi assembleari e deliberativi di questi ultimi a tutela delle partecipazioni stesse. Appare altresì evidente che tali rappresentanti partecipino ai suindicati organi non a titolo personale

bensi "in rappresentanza" delle Amministrazioni di appartenenza e a garanzia di quest'ultimo.

Le affermazioni della Cassa quindi che non sembra opportuno estendere in maniera generalizzata la presenza di rappresentanti della Cassa in seno a società controllate; che sia più garantistica la presenza di rappresentanti del Ministero del Tesoro, i quali sarebbero più obiettivi perchè non esponenti di interessi economici; che l'obbligo di referto andrebbe riferito ai rappresentanti del Tesoro e non a quelli della Cassa i quali pertanto interverrebbero a titolo personale e non in rappresentanza e che la Cassa dovrebbe continuare nella sua politica di non ingerenza negli enti partecipati, sono altamente preoccupanti, prova di imperfetta conoscenza dei principi che debbono presiedere ad una sana gestione della finanza pubblica e da respingere con fermezza.

La non ingerenza poi che la Cassa assume di voler eleggere come proprio canone di condotta non è in linea con il principio di buona amministrazione in quanto rimette esclusivamente alle iniziative degli enti partecipati la tutela degli interessi dell'ente partecipante. E' infatti rispondente non solo a criteri logici di buona gestione, ma a principi di comune buon senso che sia l'ente partecipante a dover garantire il buon esito delle proprie partecipazioni in enti e società partecipate attraverso propri rappresentanti che si diano carico delle partecipazioni stesse.

Non sembra poi, condividibile l'assunto della massima

validità del controllo dei funzionari del Ministero del Tesoro in quanto non esponenti di interessi economici essendo proprio questi ultimi a dover ispirare le iniziative più appropriate per le anzidette gestioni degli enti partecipati a tutela dell'ente partecipante.

Il discorso della Cassa potrebbe avere un senso solo nell'ottica innanzi sostenuta che il patrimonio della Cassa, ancor che separato, costituisce pur sempre patrimonio dello Stato alla cui tutela deve pertanto sovrintendere l'Amministrazione del Tesoro. Che poi debbano essere i rappresentanti dell'ente partecipante e solo questi a riferire agli organi deliberativi ed esponenti degli interessi che essi stanno a rappresentare è principio immanente in ogni ente, amministrazione, società pubblica e privata che sia che non merita la perdita di ulteriori parole.

Punto 5 (lettera e)

Non consta che gli organi della Cassa abbiano sollevato in sede ufficiale un aumento della propria rappresentanza che sia proporzionato all'ammontare delle partecipazioni.

E' vero invece che la relativa iniziativa è stata assunta anche di recente dalle forze politiche attraverso la presentazione di un apposita proposta di legge.

Punto 6 (lettera f)

La Corte dei conti nel referto specifico sulle partici-

zioni della Cassa ha dato atto che l'impiego delle risorse della Cassa stessa viene deciso dal Consiglio di amministrazione (cfr. pag. 40) per cui appare infruttuosa la polemica che si vorrebbe innescare con riferimento a precedenti affermazioni che sarebbero state rese dalla Sezione al di fuori del documento in esame. La Corte ha invece esattamente rilevato che il fatto che nell'ultimo decennio non siano mai intervenute segnalazioni di sorta da parte dei rappresentanti della Cassa negli organi collegiali degli enti partecipati può stare ad indicare sia la bontà delle politiche gestionali degli enti stessi, secondo quanto afferma il Direttore generale, sia una non sempre adeguata attenzione a tali politiche (avanzata in via di dubbio dalla Sezione in presenza di un sì lungo periodo silente che ha caratterizzato l'operato dei rappresentanti della Cassa).

Può, comunque, sempre affermarsi che i risultati conseguiti dagli enti partecipati avrebbero forse potuto essere migliorati in presenza di incisivi interventi della Cassa DD. e PP.

Punto 6 (lettere g. e h.)

Le affermazioni circa l'inefficienza e inefficacia dell'attuale sistema dei controlli, caso mai da comprimere ma da non estendere è frutto di confusione fra i diversi ruoli che tali controlli assolvono (il controllo dei revisori è un controllo a carattere interno, il controllo del Parlamento è una forma di vigilanza intesa ad accordare un ente di sì rilevante posizione economica col Parlamento e il controllo della Corte dei

conti tendente alla verifica dei risultati della gestione) e parte da una evidente volontà di massima libertà nella gestione dei fondi che sono per loro natura essenzialmente pubblici.

Il resto è polemica, di cui la Commissione parlamentare di vigilanza potrà o meno tener conto in sede di valutazione politica.

Conclusivamente ritengo doveroso precisare che la Sezione ha ritenuto suo preciso dovere richiamare l'attenzione del Parlamento sulla esistenza di un notevole fenomeno economico-finanziario - che fa capo formalmente alla Cassa.DD.PP. - che non viene dallo stesso seguito e valutato secondo i principi che stanno a base del sistema delle partecipazioni statali.

Spetta, pertanto, al Parlamento recepire o meno la segnalazione, trattandosi dell'esercizio di un suo potere.

Salvatore Buscema
Presidente della Sezione Enti Locali
della Corte dei conti

ALLEGATO B

**MEMORIA INTEGRATIVA
DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE ENTI LOCALI
DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

Ulteriori precisazioni del Prof. Buscema in ordine al referto sulle partecipazioni della Cassa DD.PP. fatto con deliberazione n. 74/1989 della Sezione Enti Locali.

L'ampia relazione del Presidente Alagna mi impone di fare qualche puntualizzazione sul referto della Sezione Enti Locali della Corte dei conti e sulla interpretazione data ad alcuni passi della relazione.

Va preliminarmente precisato che il referto specifico sulle partecipazioni della Cassa DD.PP., fatto con deliberazione n. 74/1989, è indirizzato al Parlamento di cui la Sezione è diretta interlocutrice.

E' compito della Corte, infatti, segnalare al Parlamento le disfunzioni del sistema al fine di migliorare l'andamento della finanza pubblica di cui la Cassa gestisce una parte tra le più considerevoli.

Di queste segnalazioni, doverose per la Corte, il Parlamento fa l'uso che crede.

La deliberazione n. 74/1989 ha infatti inteso evidenziare, come più volte la Corte ha ripetuto, la carenza di una disciplina organica delle partecipazioni della Cassa DD.PP.; l'opportunità di un intervento del legislatore per porre rimedio a tale carenza; il sistema teoricamente migliore da seguire, avuto riguardo a settori paralleli che non sempre si sono mostrati adeguati alle finalità che lo Stato si era proposto.

Pertanto il problema dell'approvazione dei consuntivi della

Cassa non è assolutamente in discussione in quanto la detta deliberazione n. 74/1989 non costituisce una segnalazione di fatti od atti illegittimi od irregolari che incidano sui risultati conseguiti nella gestione della Cassa - problema su cui la Sezione riferisce annualmente con apposite deliberazioni - bensì un referto specifico svolto dalla Corte dei conti in un contesto collaborativo con il Parlamento al fine di segnalare carenze soprattutto del sistema normativo e richiamare la sua attenzione sui rapporti che intercorrono tra Tesoro, Cassa DD.PP. ed Istituti di credito speciale.

Le valutazioni espresse dalla Corte sono quindi valutazioni di ordine giuridico tecnico-gestionali, mentre ogni valutazione di ordine politico spetta al Parlamento che ha il potere di utilizzare o meno i suggerimenti fornitigli dalla Corte stessa nell'esercizio di una funzione ausiliaria.

In concreto la Sezione enti locali ha ritenuto di mettere in rilievo, con il referto n. 74/1989, la problematica emersa dall'impiego di fondi pubblici che la Cassa destina alle sue partecipazioni negli Istituti di credito speciale.

A tale proposito è stato evidenziato nel referto che, anche nel settore delle partecipazioni statali, la regolamentazione normativa non appare attualmente armonizzata con le finalità che lo Stato si propone di realizzare con tale sistema e con la costante verifica del Parlamento. Infatti nell'ambito delle parte-

cipazioni della Cassa si è constatata l'assenza di qualsiasi forma di regolamentazione ed una notevole mancanza di chiarezza: ciò si rileva anche dalle dichiarazioni fatte dal Ministro del Tesoro che, affrontando il problema nella lettera n. 2921 del 27 ottobre 1987, mentre dapprima si esprime dicendo che "i criteri dell'attività degli Istituti di credito pubblico (al cui capitale la Cassa partecipa) sono fissati dai rispettivi Consigli di amministrazione secondo le ordinarie regole dell'osservanza delle leggi generali e speciali, degli statuti e delle direttive della Banca d'Italia", conclude poi aggiungendo che "le partecipazioni propriamente dette della Cassa al capitale degli Istituti comportano la presenza nei relativi Consigli di amministrazione di suoi rappresentanti, cui istituzionalmente compete rendersi portatori degli indirizzi della Cassa stessa, a loro volta orientati da quelli, più generali, di politica creditizia del Governo". L'evidente contrasto nelle argomentazioni che precedono e la totale mancanza dei suddetti "indirizzi" sono da attribuirsi anche al silenzio della legge n. 197/1983 sull'argomento ed alla confusione di ruoli già rilevabile nella normazione precedente. Infatti, già nel vigore della legge del 1913, in cui la Cassa si presenta come Direzione generale del Ministero del Tesoro, si rileva una possibile confusione di ruoli tra i membri nominati dal Ministero del Tesoro nell'ambito dell'assemblea degli Istituti di credito speciale, al cui capitale la Cassa parte-

cipa e quelli eletti invece dall'assemblea stessa dei detti enti, quali rappresentanti della Cassa DD.PP.

Le incertezze rimangono anche dopo la legge n. 197/1983 a causa del silenzio di questa sull'argomento e si rende pertanto auspicabile una chiarificazione normativa. In effetti i rappresentanti del Tesoro hanno indubbi compiti di tutela degli interessi anche dello Stato, non tanto alla conservazione dei fondi di dotazione di provenienza statale, quanto alla attuazione degli indirizzi politico-amministrativi del settore creditizio: la Cassa infatti dopo la ristrutturazione operata dalla legge n. 197/1983 è rimasta pur sempre nella sfera politica e di alta amministrazione del Ministero del Tesoro, in quanto gli interventi che essa opera sono strettamente legati alle scelte programmatiche del Governo in relazione alla situazione della finanza pubblica.

Diverso è il ruolo dei rappresentanti della Cassa, che svolgono le loro funzioni nell'interesse non solo dell'Istituto di cui sono chiamati a far parte, ma anche della Cassa stessa in quanto partecipante al fondo di dotazione; i compiti ad essi spettanti sono finalizzati ad assicurare che gli enti operino nei modi più rispondenti alla realizzazione di una gestione, oltre che conforme alle norme statutarie, anche economicamente proficua.

A tal scopo emerge l'esigenza che i rappresentanti della Cas-

sa siano in numero proporzionale al capitale rappresentato onde evitare, come giustamente osserva il Presidente Alagna, che la Cassa si presenti come "minus abens".

Non diversamente dai rappresentanti del Tesoro, che puntualmente rassegnano periodiche relazioni al Ministero cui appartengono, i rappresentanti della Cassa dovrebbero fornire costantemente alla Amministrazione di appartenenza relazioni sull'andamento gestionale degli istituti partecipati e a sua volta il Consiglio di amministrazione potrebbe, sulla scorta degli elementi forniti, dare direttive ai detti rappresentanti ai fini dell'esercizio del loro mandato, oltre che segnalare al Ministro del Tesoro eventuali rilievi emersi. Cosicché, anche al di fuori di un aumento numerico dei rappresentanti della Cassa, che comunque rimane auspicabile, il Consiglio di amministrazione avrebbe la possibilità di approfondire i risultati di gestione degli Istituti partecipati; risultati che ora vengono recepiti acriticamente dalla Cassa stessa.

Ciò è però del tutto sconosciuto agli organi della Cassa, secondo cui i propri rappresentanti non avrebbero obbligo di referto, che invece graverebbe sui rappresentanti del Tesoro. In tale ottica, e dato l'assoluto silenzio osservato per sì lungo periodo, non può farsi a meno di chiedersi quale debba essere il ruolo dei rappresentanti della Cassa.

E questo è il senso della constatazione effettuata dalla

Sezione nella deliberazione n. 3/1987 richiamata a pag. 6 dal Presidente Alagna.

Inconferente sembra l'affermazione secondo cui i risultati di bilancio conseguiti da IMI e CREDIOP nell'ultimo decennio sarebbero la prova tangibile di una oculata gestione, perché a tale affermazione potrebbe obiettarsi che una gestione più oculata avrebbe potuto in linea teorica consentire il raggiungimento di risultati ancor più significativi, considerato anche il significativo tasso di inflazione verificatosi nel decennio.

D'altra parte non appare condivisibile l'affermazione secondo cui la Corte, che pure ha il controllo sulla gestione della Cassa DD.PP., dovrebbe astenersi da ogni "apprezzamento" sui risultati della gestione della partecipazione che vengono annotati, dopo la comunicazione dei rispettivi enti, nel conto economico alla voce "utili da partecipazioni".

In proposito la Sezione è perfettamente in linea con l'indirizzo delle SS.RR. nella sede del referto sulla vigilanza esercitata dal Ministero delle partecipazioni statali.

Qualche precisazione deve essere fatta in ordine alla polemica circa le argomentazioni relative al concetto di patrimonio della Cassa, alla natura debitoria della provvista postale, al contenuto della sentenza della Corte Costituzionale n. 165 del 1963, alla natura pubblica dei fondi della Cassa provenienti dal risparmio postale, all'accentuazione degli aspetti privatistici

della Cassa dopo la legge n. 197/1983 e alla trasformazione in Spa degli Istituti di credito speciale.

E' ben noto che il concetto giuridico di patrimonio sta ad indicare una "entità composita" risultante da elementi attivi e passivi suscettibili di valutazione economica, da non confondersi con i concetti di patrimonio lordo e netto riferibili alla contabilità economica ed indicanti il primo, la somma di attività societarie riscontrabili in un dato momento; il secondo, la differenza tra attività e passività a chiusura d'esercizio.

Nel referto n. 74/1989, pag. 18, è stato precisato che "il capitale di partecipazione della Cassa figura nel patrimonio al valore nominale delle quote, mentre nel conto economico, alla voce "utili da partecipazione", vengono indicati i valori comunicati dai rispettivi enti".

Del pari evidente rimane il fatto che la Sezione enti locali non ha ignorato la sentenza della Corte Costituzionale n. 165/1963, anche se detta sentenza può ritenersi in parte superata dal più recente ordinamento dettato con la legge 13 maggio 1983 n. 197. In essa si affermava con inequivoca chiarezza che dall'esame delle attribuzioni della Cassa DD.PP. e dai modi attraverso i quali la legge prescrive che debbano essere esercitate, emerge che "l'Amministrazione della Cassa può essere considerata una Amministrazione statale la quale attua una forma particolare di decentramento funzionale che non può non riflettersi

anche nel campo della gestione contabile e dei controlli": controlli fra i quali particolare rilievo assume la parificazione della Corte dei conti. Nella stessa sentenza si affermava inoltre che "le norme che il legislatore del 1911 pose e che furono poi trasferite nel Testo Unico del 1913, disponendo che la Corte dei conti non soltanto riscontrasse gli atti dell'amministrazione della Cassa DD.PP., ma insieme ne parificasse i rendiconti, vollero stabilire un sistema di controllo rigoroso ed il più possibile simile a quello previsto per il bilancio per lo Stato, che ragioni obiettive non consigliavano di estendere in toto al caso in esame".

E' evidente quindi che, sotto il detto sistema normativo, la Cassa DD.PP. rappresentava inequivocabilmente una Amministrazione dello Stato, come tale soggetta ai controlli della Corte dei conti, ancorché con caratteri peculiari. In tale ottica è indiscutibile come i depositi raccolti dagli uffici postali altro non erano che fondi acquisiti dallo Stato e destinati al perseguimento di finalità non altrimenti definibili che statali, ancorché gestiti in forma funzionalmente decentrata.

Tali fondi, una volta acquisiti dalle Poste per conto della Cassa DD.PP.-Amministrazione statale, cessavano di essere privati per divenire di esclusiva pertinenza statale.

Un tale assunto, riaffermato dalla Corte dei conti (deliberazione 6 novembre 1975, n. 642, Sezione controllo Stato), è di

palmare evidenza, perché solo con esso può spiegarsi e giustificarsi quel sistema di controllo che la Corte Costituzionale riconosce ed afferma spettare alla Corte dei conti.

Il detto discorso, cui la Sezione Enti Locali non ha ritenuto in precedenza richiamarsi per la estrema facilità ed elementarità delle argomentazioni, resta peraltro valido pur dopo l'entrata in vigore della legge 13 maggio 1983, n. 197. Anche se quest'ultima legge afferma che la Cassa DD.PP., con effetto dal 1° luglio 1983, ha "organizzazione, patrimoni e bilanci separati da quelli dello Stato", la Corte Costituzionale, con sentenza n. 307 del 1983 - questa si attuale e richiamata dalla Corte dei conti - ha affermato essere la Cassa DD.PP. organo dello Stato, costituente "un apporto strumentale, destinato ad assolvere ... una funzione statale .." Ora è evidente che l'organo è parte del tutto (Stato) e che l'organizzazione, il patrimonio ed i bilanci, ancorché separati, fanno pur sempre parte dell'ente cui l'organo si inserisce. Più specificamente, se è vero che la Cassa DD.PP. è organo dello Stato, è altresì vero che il suo patrimonio, ancorché separato, fa parte del patrimonio statale in quanto, non avendo la Cassa personalità giuridica, in difforme ipotesi si avrebbe patrimonio senza titolare alcuno.

Sul problema della finora mancata iscrizione del fondo di dotazione della Cassa nel conto del patrimonio dello Stato si sono occupate le SS.RR. della Corte dei conti nelle ultime due

relazioni al Parlamento; ed il dialogo è tuttora aperto, essendo stato sospeso il giudizio sulla regolarità di tale documento governativo.

Deve poi respingersi l'affermazione che addebita alla Sezione di risentire dell'abitudine della Corte di operare in regime finanziario pubblico, essendo questa del tutto priva di supporto argomentativo. Le relazioni e le deliberazioni della Sezione stanno a dimostrare proprio il contrario. Circa l'affermazione del carattere di contabilità "industriale" della Cassa DD.PP. si impone una ulteriore notazione: il cittadino che effettua un deposito a risparmio presso un ufficio postale lo fa nel comune convincimento, non di concorrere alla cosiddetta contabilità "industriale" della Cassa, bensì di essere garantito nel mantenimento del proprio risparmio ancorchè con interesse attivo inferiore a quello assicurato da altre forme di investimento non supportate da garanzia dello Stato. Ed è noto che la fede pubblica è e va garantita in ogni possibile forma.

Né si può affermare che la più volte richiamata legge n. 197/1983 abbia accentuato gli aspetti privatistici dell'attività operativa della Cassa. Anche considerando, ad esempio, che con decreto 1° febbraio 1985 del Ministro del Tesoro, è stato affermato, all'art. 11, che il provvedimento formale di concessione del mutuo è costituito da una determinazione del Direttore generale della Cassa, la concessione dei mutui non avviene mai con

atto negoziale di diritto privato, bensì con un atto amministrativo; concetto questo ribadito nelle istruzioni contenute nella circolare 11 febbraio 1985 n. 1141 della Cassa stessa. Del resto che la Cassa operi nell'area creditizia pubblica è fuor di dubbio, avendo, come utenti, comuni, province ed altri enti pubblici.

Né appare pertinente alla materia in esame il riferimento fatto al disegno di legge "Amato" sulla trasformazione degli Istituti di credito speciale in S.p.a. con il conseguente assoggettamento "in toto" dei detti Istituti alle norme di diritto privato.

Detto disegno di legge, riguardante le disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli Istituti di credito di diritto pubblico, nel testo approvato dalla VI Commissione finanze il 15 novembre 1989, all'art. 1 riferisce la detta trasformazione esclusivamente agli "enti creditizi pubblici, nonché alle casse comunali di credito agrario e ai monti di credito su pegno di seconda categoria che non raccolgono risparmio tra il pubblico".

La limitazione va ricercata nella già richiamata tutela della pubblica fede, particolarmente riaffermata per la Cassa, la cui gestione è posta fin dall'origine sotto la "guarentigia dello Stato" (art. 1 del libro I del Testo Unico 2 gennaio 1913, n. 453) e ribadita anche nel principio posto dall'art. 1 della legge

197/1983.

Appare inoltre indiscutibile che gli enti IMI e CREDIOP gestiscono per statuto, fra gli altri compiti, le partecipazioni acquisite in S.p.a. di cui possiedono tutto o la maggior parte del pacchetto azionario. Essendo i detti istituti di credito speciale enti pubblici, è evidente che sia l'acquisto che la gestione delle partecipazioni azionarie devono avvenire secondo intenti e finalità che non possono che essere pubbliche. Nelle dette attività non si comprende come IMI e CREDIOP possano comportarsi come enti diversi da quelli che gestiscono partecipazioni pubbliche.

L'affermazione poi secondo cui gli intenti degli Istituti di credito speciale suindicati potrebbero essere meramente speculativi e a finalità di lucro, contrasta con l'assunto che gli Istituti stessi, non diversamente dalla Cassa, verrebbero ad integrare un ordinato e coordinato sistema creditizio pubblico, soggetto a rigorosi controlli da parte delle autorità monetarie. Ed è proprio sulla adeguatezza e compiutezza di tali controlli, nella attuale configurazione, che la Corte dei conti ha avanzato dubbi, senza peraltro rivendicare a se alcun potere: si tratterebbe di individuare un più incisivo sistema di controlli anche al di fuori di quelli riservati alla più alta magistratura di controllo dello Stato, nell'ambito di una generale riforma, resa necessaria dalla attuale evoluzione socio-economica del mercato mobiliare,

di cui un primo tentativo è rinvenibile nel disegno di legge n. 953 (Atto Senato-X Legislatura) sulla costituzione di società abilitate alla intermediazione in borsa. Da esso si desume che, anche nel settore privato, necessitano controlli più penetranti e completi per le accresciute esigenze di tutela dei risparmiatori in quanto viene attribuito alla Consob un potere normativo in sede amministrativa, di estremo interesse, con poteri regolamentari di carattere generale su tutti i mercati, anche in relazione alle contrattazioni di titoli non quotati ed esteso alle strutture informatiche e telematiche.

In conclusione il referto sulle partecipazioni della Cassa, effettuato da un organo di controllo neutrale nell'esercizio delle sue funzioni ausiliarie, mira ad evidenziare il vuoto normativo attualmente esistente nel settore delle partecipazioni della Cassa DD.PP., che è fonte di dubbi e perplessità interpretative, ed è diretto al Parlamento affinché nell'ambito delle sue potestà sovrane, elabori, se lo ritenga opportuno, una regolamentazione della materia nel quadro della più ampia disciplina dei controlli che è in corso di attuazione sia nel settore privato che pubblico.

Ritengo che la Sezione ha affrontato con obiettività e neutralità l'esame di un fenomeno che ha notevole contenuto politico.

Destinatario del referto è - come previsto dalla legge - il

Parlamento nel suo complesso.

La Commissione di vigilanza ha certamente competenza ad esprimere un suo avviso sul fenomeno stesso, ma - come magistrato della Corte dei conti - mi permetto di contestare la velata pretesa di aggredire, quasi, nel merito giuridico il referto sulla base delle indicazioni fornite dall'Amministrazione controllata.

. . .

Fin qui le considerazioni quale Presidente della Sezione che ha effettuato il referto al Parlamento.

Come componente di questa Commissione ritengo di dover constatare:

- a) che la Commissione non si è finora occupata del sistema delle partecipazioni della Cassa DD.PP., non ritenendo ^{essere} - giustamente - che ciò sia richiesto dalla vigente normativa;
- b) che, in conseguenza di tale situazione di fatto, il sistema delle partecipazioni della Cassa non viene sottoposto all'esame del Parlamento come, invece, avviene per il sistema delle partecipazioni statali che fanno capo all'apposito Ministero;
- c) che l'invito al Ministro del Tesoro di provvedere ad una adeguata estensione della rappresentanza della Cassa presso gli Enti e le Società coglie soltanto un aspetto del complesso problema;
- d) che appare, quanto meno opportuno, richiamare l'attenzione del Parlamento - ed eventualmente della Commissione bicamerale per la vigilanza sulle partecipazioni - sulla esistenza del vuoto normativo, rimettendo ad altra competente sede la ricerca di strumenti per colmarlo.

ALLEGATO C

**VERBALI DELLE RIUNIONI
DEL 14 E 15 NOVEMBRE 1990 DELLA COMMISSIONE
PARLAMENTARE DI VIGILANZA**

PAGINA BIANCA

- n. 1 Verbale della riunione del 14/11/1990 della Commissione Parlamentare di Vigilanza - Audizione dell'Onorevole Ministro del Tesoro.

Interventi:

- | | |
|--------------------------|--|
| - On.le Egidio ALAGNA | Presidente Commissione Parlamentare 2-4; 10 |
| - Sen. Guido CARLI | Ministro del Tesoro 5-10; 12-14 |
| - On. Emilio RUBBI | Sottosegretario di Stato al Tesoro |
| - On. Nello BALESTRACCI | Componente Commissione Parlamentare pag 14-15 |
| - On. Antonio BELLOCCHIO | Componente Commissione Parlamentare pag. 10-11 |
| - Sen. Renato POLLINI | Componente Commissione Parlamentare pag. 13 |

- n. 1 Verbale della riunione del 15/11/1990 della Commissione Parlamentare di Vigilanza

Interventi:

- | | |
|-------------------------|---|
| - On.le Egidio ALAGNA | Presidente Commissione Parlamentare 11-13; 14 |
| - On. Nello BALESTRACCI | Componente Commissione Parlamentare 12-13 |
| - On. Giuseppe CERUTTI | Componente Commissione Parlamentare 2-6 |
| - Sen. Renato POLLINI | Componente Commissione Parlamentare 9-11; 14 |
| - Dr. Carlo ANELLI | Componente Commissione Parlamentare 6-7; |
| -Prof. Giuseppe FALCONE | Direttore Generale Cassa depositi e prestiti 7-9; |

PAGINA BIANCA

L'anno 1990, addì 14 novembre alle ore 15.30, nei locali di Palazzo Raggi (Camera dei Deputati) Via del Corso n.173, si è riunita la Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti per discutere il seguente ordine del giorno:

1) *OMISSIS*;

2) prosecuzione della discussione ai fini della resa del parere sulla deliberazione n.74/1989 della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti sulle partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti (partecipa il Ministro del Tesoro Guido Carli);

3) varie ed eventuali (schema di proposta di legge di ristrutturazione della Commissione Parlamentare di Vigilanza).

Il Presidente On.le Alagna dichiara aperta la seduta e chiede al Segretario di procedere all'appello dei componenti. Il Dott. De Napoli procede chiamando per nome i Commissari.

Sono presenti:

On.le Avv. Egidio ALAGNA

Presidente

Deputato al Parlamento

Sen. Francesco SALERNO

Vice Presidente

Senato della Repubblica

ed i componenti:

On.le Nello BALESTRACCI	Deputato al Parlamento
On.le Antonio BELLOCCHIO	Deputato al Parlamento
On.le Giuseppe CERUTTI	Deputato al Parlamento
Sen. Maurizio PAGANI	Senatore della Repubblica
Sen. Renato POLLINI	Senatore della Repubblica
Dott. Carlo ANELLI	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato
Avv. Renato LASCHENA	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato
Dott. Walter CATALLOZZI	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato
Prof. Salvatore BUSCEMA	Presidente di Sezione Enti Locali Corte dei Conti

E' assente giustificato il Sen. Claudio BEORCHIA perchè impegnato in lavori parlamentari.

E' presente per l'audizione il Ministro del Tesoro Sen. Guido CARLI.

Intervengono altresì ai lavori per invito del Presidente il Direttore Generale della Cassa Depositi e Prestiti Prof. Giuseppe FALCONE ed il Vice Direttore Generale Dott. Agatino TOSTO.

Il Presidente, dopo aver constatato il numero legale, dichiara valida la seduta e prima di passare a trattare il punto 2) dell'ordine del giorno in merito al

referto n.74/1989 della Sezione Enti Locali della Corte dei conti, sente il dovere di esprimere un saluto di benvenuto e di ringraziamento al Ministro del Tesoro che ha aderito alla richiesta della Commissione per una sua audizione.

Per ragioni di tempo enuncia che il Suo intervento sarà breve in accoglimento alla richiesta del Ministro che è chiamato a presenziare ai lavori della Camera dei Deputati dove è in discussione la legge finanziaria dello Stato, per l'anno 1991.

Riguardo all'argomento posto al punto 2) dell'ordine del giorno, prosegue che è da ritenersi non più attuale e superato dalle norme della legge "AMATO" 30 luglio 1990, n.218 recante disposizioni per la trasformazione degli Istituti di credito di diritto pubblico in Società per Azioni, di cui sono di prossima pubblicazione i decreti delegati di attuazione. In definitiva sottolinea che sono fondate le considerazioni a cui è pervenuta la Commissione Parlamentare di Vigilanza ed indicate a pag. 18 della Sua relazione (allegato A) nonché le precisazioni del Prof. Buscema - Presidente della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti, contenute nella prima parte della nota del 9 luglio 1990 di cui reputa opportuno dare lettura. In conclusione sulla base di quanto emerso nelle precedenti riunioni, è dato ormai desumere che la legge 218/1990 ha chiuso il contenzioso in discussione e viene a dare all'argomento una risposta che rappresenta il punto di vista della Commissione.

Dopo questa puntualizzazione che era doverosa, il Presidente chiede al Ministro del Tesoro di dare gli opportuni chiarimenti su due quesiti di particolare importanza. Il

primo, come indicato dalla stampa, riguarda il profilato disegno di alienazione delle partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti negli Istituti di Credito speciali IMI e CREDIOP rispettivamente nella misura del 50% e del 60,7% per meri fini di necessità liquide di Tesoreria che provoca un ingiustificato depauperamento patrimoniale dell'Istituto limitandone la possibilità di sviluppo; il secondo, concerne la restrizione dell'attività creditizia della Cassa nei confronti degli Enti Locali sia in termine di concessione che di erogazione dei mutui, in relazione anche alla considerazione che oggi si vorrebbe tornare a quella prassi instaurata prima dell'entrata in vigore della legge "STAMMATI" n.62/1978 e cioè quando gli Enti locali potevano rivolgersi per i prestiti all'intermediazione bancaria senza passare dalla Cassa, accrescendo, così, l'onere di indebitamento.

Il ribaltare il ruolo istituzionale della Cassa non più considerato quale centro di programmazione e di modulazione degli investimenti pubblici, ma attività residuale dopo il ricorso al credito bancario, tenuto conto dell'andamento del risparmio postale e delle esigenze della Tesoreria statale, non può non suscitare una certa preoccupazione soprattutto in prospettiva dell'apertura del mercato europeo del credito per cui cadranno nel 1993 tutte le barriere protezionistiche.

Conclude l'intervento dichiarando che la discussione con il voto finale riprenderà il giorno seguente alle ore 15.30 perchè è impossibile finire i lavori nella stessa seduta, e che in ogni caso è interessante conoscere anche la disponibilità di partecipazione nel dibattito, se non del

Ministro del Tesoro almeno del Sottosegretario di Stato On.le Emilio RUBBI, il quale è presente da pochi minuti nell'aula della Commissione.

Passa, quindi, la parola al Ministro del Tesoro, che dopo aver ringraziato il Presidente, dato il breve tempo a disposizione che non gli consente di dilungarsi per la necessità di presenziare sin dall'inizio ai lavori in corso alla Camera dei Deputati per l'approvazione della legge finanziaria, entra subito nel merito e per rendere esplicito il suo pensiero, dichiara che affronterà i due argomenti in risposta ai quesiti del Presidente. Il primo riguarda i limiti di finanziamento entro i quali è apparso opportuno contenere l'attività della Cassa nella concessione dei mutui agli Enti Locali, il secondo relativo alle partecipazioni della Cassa nell'eventualità che esse possano essere alienate ovviamente nel rispetto delle procedure stabilite dalla legge.

A tal fine afferma che bisogna aprire una parentesi di pochi minuti sulle origini della Cassa che fu costituita dopo la metà del secolo scorso (1863) per sopperire ad una esigenza primaria, determinata dal fatto che allora la diffusione del sistema bancario era limitata e non aveva raggiunto l'espansione attuale. C'era la necessità di consentire ai risparmiatori soprattutto nel Mezzogiorno, dove alcuni accumulavano risparmi lavorando oltremare, di depositare i loro risparmi presso gli sportelli delle Casse di Risparmio Postali compenstrate nella gestione principale della Cassa Depositi e Prestiti, che assurgeva ad intermediaria di notevole importanza. La sua attività si

estrinsecava non solo nella raccolta del risparmio, ma anche di ricondurre in tutto o in parte lo stesso risparmio accumulato nei luoghi di origine, fecondandone le attività essenzialmente quelle economiche legate ai Comuni.

Nel corso dello stesso secolo apparve che la Cassa poteva configurarsi come l'Ente che avrebbe consentito il finanziamento delle occorrenze dello Stato, a cui attingere a condizioni convenienti.

Le disposizioni di legge che risalgono alla fine del secolo scorso, pur con le numerose modificazioni subite, costituiscono tuttora l'ossatura dell'ordinamento della Cassa.

Nel corso del tempo il sistema della raccolta del risparmio privato è profondamente mutato: gli insediamenti del sistema creditizio si sono diffusi anzi ampliati a dismisura e laddove non esistono sportelli bancari c'è sempre il modo di raggiungere Comuni limitrofi. Questa profonda trasformazione si è riflessa sulla dinamica dei flussi finanziari che dai risparmiatori si dirigono verso la Cassa e dalla Cassa agli utilizzatori finali del risparmio. Ebbene in tali condizioni chiarisce che l'atteggiamento di contenimento dell'attività corrente della Cassa non è certamente ispirata a concezioni ideologiche, ma ad una esigenza e cioè quella di assicurare che esista una coordinazione tra i flussi di risparmio che dall'esterno si dirigono verso la Cassa ed i deflussi che dalla Cassa si dirigono all'esterno senza che essa debba attingere alla Tesoreria.

In relazione ai saldi dei conti correnti, che uniscono la Cassa al Tesoro, si può sicuramente affermare che

essa dispone, come una comune Azienda di Credito, di ingenti disponibilità liquide presso la Tesoreria cosicchè, se anche la Cassa attingesse a tali conti per i propri impieghi, questo comporterebbe un accrescimento di pari dimensione del fabbisogno ed il conseguente ricorso alla Banca Centrale.

Sotto questo profilo ritiene che le riflessioni della Corte dei Conti meritino una attenta considerazione perchè esse possono essere condivise in tutto o in parte, in particolare quella in cui si deduce la collocazione della Cassa nel sistema della Finanza Pubblica, per lo stretto legame esistente tra la politica economica e gli indirizzi di volta in volta seguiti dalla Cassa nell'ambito degli impieghi.

Secondo le stime più attendibili che arrivano fino al 1991, precisa che, eliminati tutti i rapporti interni dalla Tesoreria alla Cassa e viceversa, i flussi su cui essa potrà contare saranno dell'ordine di grandezza di 13.000 miliardi. D'altro canto aggiunge, se si ipotizza una razionalizzazione dei deflussi rappresentati da erogazioni sui mutui nei limiti delle normali esigenze, che consentissero di acquisire un apporto da parte della Cassa alla Tesoreria di circa 4.000 miliardi, è facile stabilire la dimensione delle erogazioni della Cassa. Al riguardo sottolinea che le erogazioni che la Cassa può compiere, sono legate alle precedenti concessioni ed alle più recenti concessioni. Ne consegue, che partendo dal presupposto di contenere le operazioni di mutui agli Enti Locali per gli anni 90/91 nei limiti previsti di 4.500 miliardi, l'insieme delle somme che la Cassa situerebbe

al di fuori di sè sotto forma di erogazioni sarebbe circa di 10.000 miliardi.

Anche in questo caso, considerando gli afflussi e i deflussi di capitale, è ravvisabile una differenza per la consistenza di circa 3.000 miliardi, ossia al di sotto del plafond ipotizzato che era considerato l'obiettivo di contenimento del fabbisogno.

In altri termini nella gestione delle disponibilità liquide della Cassa in rapporto alla dimensione dei flussi che si muovono in entrambe le direzioni, si riscontrano fenomeni di natura monetaria i cui effetti si esplicano ed incidono a livello di Tesoreria. Difatti in caso di disquilibrio dei suddetti conti correnti la Tesoreria deve attingere al risparmio pubblico.

Questa è la ragione che spiega il ridimensionamento dell'attività creditizia della Cassa, il contenimento delle erogazioni nei limiti entro i quali l'Istituto deve agire per non prelevare dalla Tesoreria. La ragione di tale fenomeno è da ricercare, come precisato all'inizio del Suo intervento, nel presupposto che oggi in Italia, a differenza dell'epoca in cui l'emigrante non aveva altro modo di investimento dei propri risparmi se non di depositarli presso lo sportello postale, si assiste ad una caduta di peso del risparmio postale ed i flussi che si dirigono verso la Cassa tendono lentamente a declinare. In sostanza i mezzi finanziari su cui la Cassa può fare affidamento sono certamente i rientri degli Enti Locali e non quelli che pervengono dal Tesoro, perchè in questo caso si tratta di partite di giro compensative,

unitamente agli interessi attivi sui prestiti e all'afflusso del risparmio postale stesso.

Nei limiti di queste disponibilità la Cassa è autorizzata a concedere i mutui. Se questi limiti non fossero ovviamente osservati la Cassa diverrebbe uno strumento di alimentazione di impulso inflazionistico, di espansione della base monetaria peggiorando la situazione economica-monetaria anzichè correggerla.

Passa poi a trattare il secondo argomento: lo smobilizzo della partecipazioni della Cassa in Istituti di Credito speciale (IMI e CREDIOP) iscritti all'Abi e posti sotto la vigilanza della Banca d'Italia, e quindi sotto le norme della legge Amato n.218/1990.

In risposta al quesito del Presidente che aveva parlato di una "limitazione della possibilità" di realizzo delle partecipazioni della Cassa" riconosce che fra le cose possibili di accrescimento delle riserve liquide della Tesoreria è da includere anche questa iniziativa. Del resto espone che la legge "Amato" è stata concepita per consentire proprio che le partecipazioni in Enti creditizi convertiti in s.p.a. possano, nel rispetto delle modalità della stessa legge, essere collocati sul mercato. Tutto ciò comporterà un afflusso di liquidi che aumenterà le disponibilità proprie della Cassa e di converso la domanda di credito degli Enti Locali. Oggi ribadisce, si è di fronte ad una situazione obbligata: non si tratta di manifestare preferenze o per l'una o per l'altra forma di finanziamento agli Enti Locali, si tratta di decidere se si vuole contenere la forma di finanziamento agli Enti Locali che scaturisce dalla Cassa nei

limiti dei flussi sui quali essa può fare assegnamento ovvero si debba spingere al di là di essi.

Ecco quindi che si ritorna alla esigenza che per decenni è stata soddisfatta mediante il ricorso agli Istituti di credito diversi dalla Cassa.

All'uopo rievoca che nel dopoguerra le Casse di Risparmio sono state determinanti per la ricostruzione del Paese e non è escluso che le stesse convertendosi in s.p.a. tornino a svolgere in questo campo una funzione insostituibile.

Successivamente riprende la parola il Presidente On.le ALAGNA che dopo aver ringraziato il Ministro per le delucidazioni al riguardo, concede la parola all'On.le BELLOCCHIO che ha chiesto di intervenire.

Questi, in relazione alle precisazioni del Ministro del Tesoro, afferma che per motivi di brevità l'obiettivo della sua domanda riguarda il secondo problema quello relativo alle partecipazioni azionarie della Cassa Depositi e Prestiti.

Nell'attuale contesto, che rappresenta un momento delicato del sistema creditizio non solo per la apertura delle frontiere ma anche per la presenza della nuova disciplina dettata dalla legge Amato la cui fase di attuazione non è stata ancora avviata, aver presentato l'ipotesi di immettere sul mercato l'IMI, come elemento "aggregante" o ipotizzare di lanciarlo senza una opportuna strategia di riferimento e senza definire il ruolo da assumere, costituisce un errore di valutazione forse un rischio perchè non si conosce l'atteggiamento del pubblico che può essere negativo.

A questo punto il Ministro del Tesoro lo interrompe chiedendo su che cosa si basano le sue affermazioni.

Nella replica l'On.le BELLOCCHIO ammette che sono dichiarazioni ed interviste apparse sulla stampa che non devono stupire. Domanda peraltro al Ministro perchè non è andata in porto la fusione tra IMI e Banco di Roma? Certo riconosce lo scenario di oggi è completamente mutato. Il Banco di Roma ad esempio è diventato anche esso un elemento "aggregante" da parte di un Ente creditizio più piccolo, cioè da parte della Cassa di Risparmio di Roma.

Comunque chiede al Ministro quali saranno le prospettive della Cassa Depositi e Prestiti per l'avvenire. Deve evolversi, sostiene, verso il ruolo creditizio oppure si deve trattare di una Cassa che si allontana sempre di più dal campo finanziario per non fare concorrenza a Mediobanca? Il difetto principale della proposta del Ministro è quello che il problema delle disponibilità liquide della Cassa non possono risolversi disfacendosi delle partecipazioni bancarie, non elimina il contingentamento del credito. La sua opinione è che il ruolo della Cassa deve essere esaminato in via del tutto preliminare, anche in relazione all'apertura del mercato europeo del credito, prima di parlare di eventuali dismissioni nell'IMI e nel CREDIOP. La stessa relazione del Ministro si è rivelata insoddisfacente e non fornisce alcuna assicurazione in proposito, non entra nel merito e non ha squarciato questi dubbi.

Per terminare conclude che è di tutta evidenza che se la Cassa dovesse avere un ruolo più incisivo in materia creditizia le partecipazioni che detiene, potrebbero

risultare importanti e non dovrebbero nemmeno in via ipotetica essere immesse sul mercato. Bisogna ridefinire il ruolo della Cassa.

Il Ministro CARLI in riferimento alle domande poste, afferma che la questione meriterebbe una risposta più ampia sotto il profilo del tempo disponibile. La dimensione della Cassa fa osservare è funzionale all'atteggiamento del risparmiatore italiano. Egli è del parere che occorre prendere una decisione sull'attività della Cassa se cioè deve essere ristretta entro i limiti dell'afflusso del risparmio oppure no. E' intanto evidente che se crediamo che la Cassa debba contenere la propria attività qualunque sia la destinazione dei mezzi che essa raccoglie e nei loro limiti, la dimensione è quella indicata. Non siamo di fronte ad una Cassa che si comprime perchè esiste il desiderio di comprimere, ma si comprime per effetto della profonda mutazione del risparmio nel nostro Paese. Inoltre le condizioni per le quali essa ha ampliato la propria sfera di attività non esistono più e si ha ragione di ritenere che non si possano riverificare. Come ha avuto modo di rilevare la Corte dei Conti, la Cassa si innesta profondamente nel sistema della finanza pubblica, ciò significa che bisogna trovare la soluzione su come alimentarla.

Lo si può fare accrescendo all'infinito le dimensioni del risparmio postale, ma in questo modo si entra in concorrenza con il Tesoro stesso e non con la MEDIOBANCA, perchè ogni giorno si è costretti ad attingere al risparmio degli italiani. Se ci si fa dare dal Direttore Generale della Cassa gli importi dei conti correnti si apprenderà quale sia

l'incubo in cui vive chi amministra la Tesoreria. Cedere delle partecipazioni equivale ad avere del contante e migliorare le riserve di disponibilità liquide dell'Istituto.

Il Presidente Alagna concede poi la parola al Sen. POLLINI, che nel suo intervento chiede più dettagliati chiarimenti in ordine ad alcuni specifici argomenti toccati dal Ministro ed in particolare sulla disgregazione della disponibilità complessiva della Cassa per il 1991 che è stimata nell'ordine di 13.000 miliardi. Egli desidera in sostanza conoscere quanto è da imputare ai fondi provenienti dal risparmio postale, quanto ai rientri per quote di ammortamento dei mutui degli Enti Locali, nonché i finanziamenti disponibili per le cosiddette leggi speciali e se l'osservanza del contenimento degli investimenti ricade in questi tipi di intervento, sul plafond attribuito per i mutui agli Enti Locali.

In risposta al quesito posto, interviene scusandosi per l'interruzione il Ministro CARLI che precisa che il dato è da riferire limitatamente alle concessione non avvenute, e che depurando quelle già avvenute il campo si restringe grandemente. Il Sen. POLLINI, nel riprendere la parola, insiste sulla necessità di conoscere il rapporto, visto che si è alla fine dell'esercizio 1990, di quanto risulta effettivamente impegnato e ciò che non è stato impegnato.

Egli non discute se 4.500 miliardi siano pochi o tanti, ma il taglio che si vuole apportare ai finanziamenti, sulla base delle considerazioni svolte dal Ministro relativamente alla necessità di non incidere per i prelievi sulla Tesoreria, non soddisfa di certo il fabbisogno degli Enti in

parola, che per effetto della riduzione del credito della Cassa saranno costretti a rivolgersi al sistema bancario aggravando la situazione che ad essi deriva dai maggiori oneri finanziari di investimento.

Ciò contrasta con la legge che ha modificato sostanzialmente la struttura della Cassa, perchè prima della legge di riforma la Cassa era una Direzione Generale del Ministero del Tesoro, e con l'autonomia ha assunto un'altra veste relativamente ai compiti anche se per i nostri fini si trova costretta ad operare fra le fluttuazioni del risparmio postale da un lato, e le esigenze della Tesoreria dall'altro.

Una ultima cosa riguarda la possibilità da parte degli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro di concedere mutui agli Enti Locali perchè essi si alimentano attraverso i flussi contributivi degli iscritti alle quattro Casse Pensioni amministrate. E' una questione che non è solo di entità ma anche di principio.

Il Ministro CARLI replicando dichiara che occorre fare sacrifici perchè i Paesi che hanno redditi per abitante inferiori ai nostri sono riusciti a rimettere ordine nei conti pubblici.

Il Presidente ALAGNA ringrazia il Ministro per la sua presenza e siccome deve andare alla Camera prega cortesemente il Sottosegretario On.le Rubbi di accomodarsi al suo posto.

Prende quindi la parola l'On.le BALESTRACCI, il quale non desidera cimentarsi sul tema delle partecipazioni. Egli è dell'opinione che l'economia mista ha una sua grande validità ed è contrario ad ogni forma di realizzo di

smantellamento. Inoltre ricorda che nessuno ha mai parlato di andare al di sotto del 51%.

Focalizzerà pertanto il suo intervento sulla prima parte, relativa al ruolo della Cassa, che vale la pena di valutare. In base a quanto fino ad ora è emerso dal dibattito non c'è dubbio che il ruolo che è stato configurato per la Cassa desta non poche preoccupazioni: intanto perchè se non c'è una attenta vigilanza ed orientamento di fondo si può aprire una breccia attraverso la quale si creano condizioni di disagio sulla finanza pubblica. In secondo luogo, poichè è dimostrato che la questione dell'equilibrio delle risorse all'interno della Cassa non sono contestabili e che le stesse possono variare nel tempo, si osserva, infatti, che la condizione di equilibrio si raggiunge quanto i flussi di entrata si compensano con i deflussi di uscita. Se l'equilibrio tende a calare vuol dire che minore è stato l'afflusso del risparmio postale, minore il rientro degli interessi, minore il margine di finanziamento e la concorrenza su questo terreno è sfrenata perchè altri soggetti hanno potuto avere maggiore libertà. Sotto questo profilo va fatta una attenta riflessione perchè tenuta nell'attuale condizione sarà incapace di soddisfare le sempre più pressanti esigenze degli Enti Locali. Se la Cassa pratica una necessaria politica di contenimento in questa fase, gli enti locali non rimangono inerti nel reperimento dei finanziamenti. Immaginare che il contenimento necessario nella concessione dei mutui possa scongiurare l'indebitamento degli enti locali per quanto attiene le infrastrutture ed i servizi, è un grande errore politico. La situazione in cui versano gli Enti Locali è del

resto ben nota alla Corte dei Conti che sull'andamento debitorio degli Enti Locali sa che il pareggio del bilancio è spesse volte una operazione di pura contabilità.

Se le cose stanno così, conclude, bisogna che il Governo dichiari le proprie intenzioni e faccia opera di adeguamento rimuovendo al più presto gli ostacoli che ne impediscono il perfetto funzionamento, altrimenti in avvenire rischia di essere fuori dagli interessi complessivi.

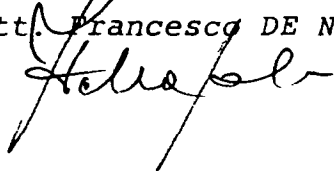
Il Presidente ALAGNA, visto che non sono stati chiesti altri interventi, dà conferma che la seduta viene sospesa e riprenderà il giorno seguente alle ore 15.30 confidando nella presenza del Sottosegretario Rubbi.

L'On.le RUBBI, invece, comunica che per improrogabili impegni deve recarsi il giorno dopo al Consiglio della CEE a Bruxelles per l'approvazione del bilancio e che si rammarica di non poter partecipare ai lavori.

Il presidente ALAGNA nel prendere atto di quanto dichiarato lo ringrazia ugualmente, e dichiara sciolta la seduta che terminerà alle ore 17.30.

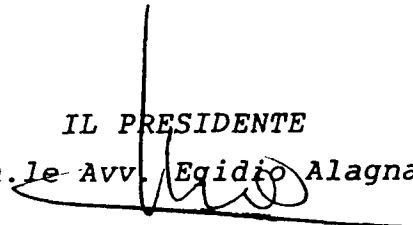
IL SEGRETARIO

(Dott. Francesco DE NAPOLI)



IL PRESIDENTE

(On.le Avv. Egidio Alagna)



L'anno 1990, addì 15 novembre alle ore 15,30, nei locali di Palazzo Raggi (Camera dei Deputati) si è riunita la Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti per discutere il seguente ordine del giorno:

- 1) OMISSIS;
- 2) prosecuzione della discussione ai fini della resa del parere sulla deliberazione n.74/1989 della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti sulle partecipazioni azionarie della Cassa Depositi e Prestiti;
- 3) varie ed eventuali (schema di proposta di legge di riordinamento della Commissione Parlamentare di Vigilanza)

Il Presidente On.le Alagna apre la seduta e chiede al Segretario di procedere all'appello dei componenti .

Il Dott. De Napoli chiama per nom^e i Commissari.

Sono presenti:

On.le Avv. Egidio ALAGNA	Presidente
	Deputato al Parlamento
ed i componenti	
On.le Nello BALESTRACCI	Deputato al Parlamento
On.le Giuseppe CERUTTI	Deputato al Parlamento
Sen. Maurizio PAGANI	Senatore della Repubblica
Sen. Renato POLLINI	Senatore della Repubblica
Dott. Carlo ANELLI	Presidente di Sezione del

Avv. Renato LASCHENA	Consiglio di Stato Presidente di Sezione del Consiglio di Stato
Dott. Walter CATALLOZZI	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Sono assenti giustificati il Sen. Francesco SALERNO, Vice Presidente, l'On.le Antonio BELLOCCHIO, il Sen. Claudio BEORCHIA ed il Presidente Dott. Salvatore BUSCEMA della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti.

Intervengono ai lavori per invito del Presidente il Direttore Generale della Cassa Depositi e Prestiti Prof. Giuseppe FALCONE ed il Vice Direttore Generale Dott. Agatino TOSTO.

Il Presidente On.le ALAGNA, constatato il numero legale, comunica che prosegue la discussione sul punto 2) dell'ordine del giorno e sulle comunicazioni del Ministro del Tesoro Sen. Carli, che non è presente essendo in Aula alla Camera ove è in discussione la legge finanziaria. Lo stesso vale per il Sottosegretario On.le Rubbi che si trova al Consiglio della CEE a Bruxelles.

E' iscritto a parlare l'On.le CERUTTI. Questi spiega che sarà breve nella sua esposizione che rifletterà alcune considerazioni in ordine agli argomenti trattati dal Ministro del Tesoro.

In proposito premette che funzioni svolte dalla Cassa Depositi e Prestiti non possono ritenersi finiti, al massimo l'Istituto che è sulla scena da oltre un secolo dovrà essere adeguato alle nuove realtà del Paese. Come è evidente la Cassa occupa uno spazio proprio ben definito che è quello del circuito pubblico del credito che non deve

essere lasciato libero o a disposizione di altri Enti, soprattutto di natura privata. Certamente la Cassa, lasciata nelle attuali condizioni, non ha ampi margini di manovra. Il Ministro Carli nella sua introduzione parlava ieri di condizioni diverse rispetto al passato quando la Cassa fu costituita, nel senso che essa raccoglieva risparmio privato per la mancata presenza sul territorio di sportelli bancari che potessero svolgere questa funzione. Lo scenario oggi è cambiato, ma ciò non significa che la Cassa debba rimanere ancorata a disposizioni di legge ormai superate che non le permettono di concorrere liberamente sul mercato nell'acquisizione del risparmio.

Le circostanze richiamate dal Ministro del Tesoro che ha parlato di concorrenzialità di forme di credito e di risparmio dello Stato (BOT - BTP - CCT) si riflettono tutte sulle scelte d'investimento del risparmio che si forma presso le famiglie. Sono è vero tali scelte che si concretizzano nel ricorso alla banca piuttosto che alla posta, ma fra le variabili che influiscono nella dinamica del risparmio postale bisogna tenere conto di un fattore che forse è la causa principale dell'andamento del risparmio postale, e cioè la modificazione dei tassi d'interesse corrisposti dall'Amministrazione Postale, che essendo inferiori a quelli di mercato fanno propendere i risparmiatori a scegliere sempre meno il risparmio postale ed orientarsi verso forme di investimento più redditizie.

In tali condizioni ritiene che il risparmio della Cassa, nell'ipotesi del suo inserimento nel mercato del credito, non può essere concorrenziale e provocare lo spostamento di un numero elevato di risparmiatori. Detta

concorrenza, se pure esiste, avviene solo per quote relativamente modeste di mercato.

Certamente ci vuole un giusto equilibrio fra quello che è il risparmio generato dalle Casse di Risparmio ordinarie e degli altri Istituti di Credito e quello di cui lo Stato ha bisogno come disponibilità per sorreggere le proprie necessità.

Il Ministro Carli ha parlato di 13.000 miliardi come manovra finanziaria della Cassa confermata peraltro dal Direttore Generale (il Prof. Falcone dice che è il ricavo degli incrementi dei saldi dei conti correnti di Tesoreria, dell'afflusso del denaro fresco del risparmio e delle quote di rientro degli Enti Locali) entro il limite del quale bisogna contenere assolutamente l'attività creditizia della Cassa senza che si vadano a pescare risorse finanziarie in Tesoreria.

Sulla base del prospetto fornito dalla Direzione Generale della Cassa si possono distinguere i dati delle ultime previsioni sulle disponibilità effettive della Cassa per il '91. Il risparmio postale di 4.500 miliardi è sicuramente una cifra minima rispetto all'ammontare delle cifre che in passato hanno contraddistinto la raccolta del risparmio postale propriamente detto, a cui è da aggiungere quello sui prelievi dei conti correnti postali ormai ridotti a 1.800 miliardi.

Egli è dell'avviso che, fermo restando l'obiettivo di non ricorrere alla Tesoreria, occorre ridefinire il ruolo della Cassa che la configuri giuridicamente come "Ente" appartenente al mercato con degli obiettivi anche diversi per Istituto.

Nell'anno decorso, aggiunge, il Governo ha bloccato la possibilità di espansione dei mutui e gli Enti locali potevano rivolgersi alle Banche se non dopo una risposta negativa da parte della Cassa entro 45 giorni dalla data di presentazione delle domande. Quest'anno invece per il contenimento del disavanzo pubblico, in base al D.L. 269/90 è stato addirittura posto il veto alla contrazione dei mutui al di fuori della Cassa. Si ha quindi una doppia strozzatura: da un lato il limite di 4.500 miliardi imposto alla Cassa e dall'altro l'impossibilità di ricorrere a mutuo ordinario.

Questa operazione, sottolinea, può essere sopportata per un anno, poi diventerà insostenibile per gli Enti Locali. E' dell'avviso che la Cassa sulla base dell'attuale normativa possa operare anche attraverso associazione, come avviene all'estero: ad esempio in Francia, alla ricerca di soluzioni di joint-venture con altre banche per obiettivi specifici che gli Enti Locali intendono attuare attraverso una programmazione seria e corretta.

Relativamente al secondo aspetto circa le partecipazioni della Cassa in Istituti di Credito Speciale (IMI - CREDIOP) è del parere decisamente contrario ad una indicazione di smobilizzo. Che significato ha coprire un buco e cioè le necessità della Tesoreria perdendo un patrimonio che non produce più reddito ed impoverisce sempre di più la presenza della Cassa nel sistema della finanza Pubblica?

Egli pensa invece al contrario che questa disponibilità di patrimonio possa essere utile al governo quando affiancandosi l'Italia al mercato europeo dovrà fare i conti con la realtà del mercato stesso, con la concorrenza straniera per la presenza sgradita di altri organismi finanziari

esteri. In tali condizioni cosa userebbe lo Stato se non lo strumento di politica economica che come tale la Cassa può rappresentare!

Il Presidente Alagna, nel prendere atto delle considerazioni esposte dall'On.le Cerutti, concede la parola al Presidente ANELLI, che ha chiesto di intervenire.

In apertura del suo intervento il Presidente Anelli esprime il desiderio di avere alcuni chiarimenti sui dati evidenziati dal prospetto della Cassa sulle previsioni finanziarie per il 1991, che sembrano confermare in definitiva quelli dati dal Ministro del Tesoro attinenti alla gestione principale della Cassa senza considerare per inciso i flussi dei fondi da introitare per l'attività della Cassa in conto terzi.

In tal caso i dati sarebbero più negativi di quelli indicati dal ministro.

Si è detto che le erogazioni previste per il 1991 non devono superare il fabbisogno di Tesoreria perchè sono in rapporto al presupposto del restringimento dei prestiti nuovi da contenere entro i limiti del "plafond" di 4.500 miliardi fissati per il 1990 e di 4.500 miliardi per il 1991.

Il Ministro del Tesoro ha dichiarato che lo scopo è di non incidere sulle disponibilità della Tesoreria e di avere semmai un ulteriore apporto da parte della Cassa alla Tesoreria per l'ammontare di circa 4.000 miliardi. Con la presente manovra, così come è stata programmata di 4.500 miliardi si arriva ad una disponibilità effettiva di 3.000 miliardi. Quindi non è che la Cassa non possa estendere le concessioni dei prestiti oltre tale limite senza incidere

sulla Tesoreria, perchè avrebbe ancora a disposizione la predetta cifra di 3.000 miliardi.

Secondo la sua opinione il vincolo imposto alla Cassa deriva da un discorso più di politica economica generale diretta a contenere l'espansione delle liquidità della Tesoreria, che dalla situazione del risparmio postale.

A tale riguardo non gli sembra che la raccolta complessiva stia peggiorando in misura grave da ridimensionare l'importanza della fonte del risparmio postale. Presumibilmente in avvenire potrebbe anche accadere ma questo non significa chiudere l'attività della Cassa.

A questo punto il Presidente, dopo aver ringraziato il Commissario, cede la parola al Direttore Generale della Cassa, Prof. FALCONE, che svolge le proprie considerazioni al riguardo.

Per rendere chiara la situazione precisa che il Ministro del Tesoro nella sua esposizione ha parlato esattamente in termini di flussi di cassa, di grado di liquidità e di incidenza sulla Tesoreria, e quindi non tanto del volume delle concessioni dei prestiti ma degli effetti che le concessioni hanno sugli esborsi di denaro. Egli ha affermato che l'attività della Cassa deve svolgersi in modo che le erogazioni annuali siano contenute nell'ambito dei flussi attivi di denaro, dei saldi dei conti correnti di Tesoreria, ovviamente al netto dei movimenti interni alla stessa Tesoreria quali sono ad esempio le rate che lo Stato paga alla Cassa perchè tali operazioni sono partite compensative di giro e quindi neutre. Se si parte dal presupposto che nel 1990 la Cassa sarà portatrice di denaro fresco nella Tesoreria per oltre 6.500 miliardi e nel 1991 continuando nell'opera di affiancamento darà 2.500 miliardi di attivo si

può immaginare la consistenza del supporto finanziario che la Cassa esprime in favore della Tesoreria.

Ricorda a tale fine che in passato l'attività creditizia della Cassa non ha mai inciso sulla Tesoreria perchè la Direzione Generale quando propone al Consiglio di Amministrazione il volume dei prestiti concedibili deve operare su due versanti: prima quello del reperimento dei capitali che affluiscono alla Cassa e cioè l'afflusso del risparmio postale e delle altre voci attive compresi i rientri, e poi l'attività creditizia che deve essere commisurata agli afflussi di tali fondi. Nell'afflusso del risparmio postale fa osservare che c'è una componente che è onerosa per la Cassa ma non comporta flussi perchè sono gli interessi capitalizzati. Per cui accanto ai 4.500 miliardi di denaro fresco come effettivo risparmio vengono ad aggiungersi 11.000 miliardi di interessi capitalizzati, quindi la massa che deve riconsiderare è di complessivi 15.500 miliardi, su cui scatta l'interesse nuovo. Inoltre è chiaro che oltre ai capitali onerosi per stabilizzare il dato dell'attività, deve anche misurare le riserve di liquidità intrattenute presso la Tesoreria.

Secondo le stime effettuate dichiara che la Cassa ha liquidità per pagare circa 40.000 miliardi.

Quindi al di fuori del problema contingente la Cassa potrebbe ai fini operativi fare di più. Sacrificare una parte degli investimenti degli Enti Locali a sostegno della lira è un conto, un altro è diventare anche per il futuro fonte di finanziamento diretto a coprire le necessità della Tesoreria. In passato ricorda che la Cassa ha sacrificato la sua attività creditizia istituzionale a favore del sostegno del Tesoro come in altri momenti particolari è

intervenuta sul mercato al sostegno dell'attività produttiva concedendo mutui al di là delle sue disponibilità perchè la Cassa è uno strumento di politica economica.

Per quanto riguarda il risparmio postale, sulla scorta dei dati riscontrabili dal rendiconto 1989, si può constatare che esso dal 1985 (Ammontare £. 54.138 miliardi) al 1989 (ammontare £. 105.839,8 miliardi) è quasi raddoppiato, il che dimostra che non è in declino.

Al termine il Prof. Falcone, conclude l'intervento dopo aver risposto alla domanda dell'On.le Cerutti sull'associazione, e sottolinea che fin quando la Cassa è partecipante di maggioranza all'IMI e CREDIOP l'associazione già esiste e non occorrono altre forme di consociativismo.

Il Presidente On.le Alagna ringrazia il Prof. Falcone per le precisazioni esposte e sulla tematica in discussione dà la parola al Sen. POLLINI.

Questi, tenuto conto delle considerazioni svolte sul "plafond" disponibile per gli interventi crediti in favore degli Enti Locali per il 1991 e muovendo dal prospetto della Cassa sulle previsioni delle somme da introitare, ritiene che l'ammontare da destinare agli Enti Locali possa essere incrementato. In tale modo verrebbero ad essere riconsiderate le cosiddette "leggi speciali".

Lo stesso Ministro del Tesoro, in risposta alla sua osservazione su questo punto, aveva del resto ammesso che una revisione delle leggi speciali per le quali non esistevano impegni assunto, poteva avvenire.

Egli è convinto che la previsione sull'afflusso di denaro fresco del risparmio postale è estremamente prudentiale in quanto se si considera l'andamento del risparmio

avvenuto negli anni scorsi, il gettito presumibilmente sarà superiore ai 4.500 miliardi.

Concorda, pertanto, con la tesi esposta dal Prof. Falcone che nel rapporto con la gestione di Tesoreria tutto il discorso sul risparmio postale può avere una sua validità se riferito ad un periodo estremamente breve cioè ad una congiuntura di carattere particolare ma se il discorso non è più congiunturale ma permanente, allora il risultato è chiaro, cioè la Cassa diventa uno strumento non di politica economica ma di azione monetaria intesa a soddisfare le esigenze della Tesoreria.

Inoltre dichiara di non condividere l'ipotesi in merito alla progressiva estinzione di operatività della Cassa. Proseguendo l'intervento fa risaltare che c'è una certa anomalia sulla manovra, perchè da un verso si vuole lo smobilizzo delle partecipazioni azionarie della Cassa che devono essere collocate sul mercato, il cui realizzo ha una conseguenza diretta sulle liquidità della Cassa e quindi della Tesoreria, e per l'altro verso si riduce in concreto l'attività creditizia della Cassa, per cui il costo della gestione diventa antieconomico rispetto alla operatività in difformità a quanto previsto dalla legge di riforma n.197/1983. Ricorda a tale riguardo che la legge di ristrutturazione nel trasformare la Cassa in un "qualcosa " di diverso, aveva posto determinati obiettivi istituzionali da conseguire. Oggi questi fini si stanno deprimendo per realizzare un risultato assolutamente opposto.

In relazione alle osservazioni fatte dal collega On.le Cerutti, fa rilevare che l'art.3 della citata legge n.197 contiene alcune norme che prevedono la possibilità per la cassa di approvvigionarsi dei mezzi finanziari al di

fuori di essa sia mediante l'emissione di titoli che di prestiti esteri. Quindi non si spiega il motivo della scelta politica che vieta all'Istituto di avvicinarsi alla pari di tutti gli altri enti al mercato.

Ciò è confermato peraltro dal recente decreto-legge n.310 all'esame del Senato per la conversione perchè apre le porte al sistema generalizzato del credito e la Cassa che è stata indirizzata dal legislatore particolarmente per il credito agli Enti Locali viene ad essere "congelata" per portarla all'estinzione.

Conclude l'intervento con un esempio, quello relativo alle operazioni di mutuo a copertura dei disavanzi di bilancio delle Aziende di Trasporto da assicurare con il ricorso al credito ordinario e/o speciale.

Il Presidente On.le Alagna, nel prendere la parola, reputa opportuno precisare che la Commissione si è riunita oggi per definire la soluzione che riguardava la deliberazione n.74/1989 della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti sulle partecipazioni della Cassa, a cui sono state dedicate molte sessioni a partire dal 28 giugno 1989 e che bisognava concludere, tenuto conto che la questione è stata poi risolta con l'entrata in vigore della nuova normativa dalla legge 218/1990. (c.d. legge Amato)

Si è avuta inoltre l'occasione, sottolinea il Presidente, di sentire il Ministro del Tesoro che, nell'illustrare la situazione, quale è attualmente dal punto di vista economico generale, ha messo in luce i problemi riguardanti l'avvenire della Cassa Depositi e Prestiti, soprattutto quelli attinenti alla restrizione del credito derivante dall'emergenza ed anche sotto il profilo

dell'apertura dei confini del credito dal 1993 nell'ambito della C.E.E..

Nel corso della sua esposizione, che è stata concisa, ma esauriente, il Ministro ha risposto a tutti gli interrogativi posti da ognuno dei commissari ed ha anche espresso il suo pensiero al riguardo.

Ciò naturalmente non toglie niente all'opportunità ed all'utilità di fissare, ove richiesto, un'altra riunione sugli argomenti specifici emersi dal dibattito ma allo stato vi è la necessità, aggiunge il Presidente Alagna, di pronunciarsi in via definitiva sul referto n.74 della Sezione della Corte dei Conti, per cui ritiene opportuno sottoporre alla fine della discussione per l'approvazione un documento riepilogativo che pensa possa raccogliere il pensiero unanime della Commissione.

Al termine prende la parola l'On.le BALESTRACCI, il quale dopo essersi dichiarato concorde in linea di massima su alcune considerazioni svolte dai precedenti commissari, afferma che egli non desidera entrare nella questione di carattere generale in ordine alla impostazione della manovra economica che tocca anche il problema della erogazione dei mutui da parte della Cassa, dato lo stretto rapporto di interdipendenza che unisce la stessa al Tesoro per i cosiddetti conti correnti di liquidità, a cui il Tesoro attinge senza far ricorso ad altri mezzi per soddisfare le proprie necessità. Perciò limiterà il suo intervento al ruolo istituzionale della Cassa, che è preminente anzi attuale, perchè anche il Ministro in apertura del suo intervento ha ricordato la fase storica della nascita della Cassa che era quella di raccogliere e mobilitare risparmio per soddisfare le problematiche locali.

Ora secondo il Ministro tal funzione della Cassa è diminuita di importanza per il fatto che nelle attuali condizioni le abitudini dei risparmiatori sono profondamente cambiate e consolidate verso il canale bancario soprattutto le Casse di Risparmio, che sono capaci di arrivare attraverso le loro dipendenze nei Comuni più lontani, sottraendo il risparmio all'amministrazione Postale, di cui si ha un costante declino.

Egli, in dissenso a quanto dichiarato dal Ministro, dichiara di non essere favorevole ad una espansione incontrollata degli sportelli bancari perchè è dell'opinione che non ci debba essere concorrenza fra il sistema delle Casse di Risparmio e l'amministrazione Postale per la raccolta del risparmio, ma è più corretto parlare di complementarità fra i due sistemi, ed è questa la via sulla quale bisognerà muoversi in previsione anche di quello che succederà con l'apertura del mercato europeo del credito dal 1993.

Le grandi concentrazioni a suo parere vanno in logiche diverse rispetto alla segmentazioni ad alla tutela degli interessi dei risparmiatori.

Pertanto, è disponibile, insieme con i rappresentanti degli altri gruppi politici, ad una revisione della legislazione che regoli la Cassa e definisca le condizioni di operatività prima dell'apertura delle frontiere.

Il Presidente ALAGNA, visto che non sono stati chiesti altri interventi, riepiloga la discussione e dà lettura del documento conclusivo circa la resa del parere sulla deliberazione n.74/1989 della Sezione Enti Locali della Corte dei conti e sullo smobilizzo delle partecipazioni della Cassa negli Istituti di Credito Speciale.

A suo avviso il documento rispecchia e conferma le opinioni espresse dai commissari durante il dibattito, ed auspica che si pervenga ad un accorto unanime su di esso e nell'iniziativa legislativa da intraprendere in ordine al ruolo della cassa.

Il Sen. POLLINI, nel prendere la parola, si dichiara parzialmente soddisfatto perchè non lo convince la parte relativa alla politica creditizia della Cassa nei confronti degli Enti Locali sia per quanto riguarda le previsioni del risparmio che per i finanziamenti da destinare alle cosiddette leggi speciali.

Il Presidente ALAGNA nella replica precisa che il documento proposto non è esaustivo dell'argomento, ma rappresenta il punto di vista della Commissione che è di mantenimento dell'esistente per ciò che riguarda la problematica dell'attività creditizia della cassa in questa fase congiunturale.

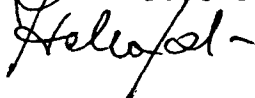
Comunque, onde pervenire ad un accordo unitario che dia maggiore forza alla commissione, propone di approvare all'unanimità il documento sia pure con la riserva espressa dal Sen. Pollini, impegnandosi, a brevissimo tempo, a riaprire sull'argomento un discorso che tra l'altro viene ad agganciarsi al decreto legge n.310 sulla finanza locale.

Il documento viene approvato all'unanimità.

Poichè non vi è tempo, data la continuazione del dibattito in Aula alla Camera, per trattare il punto 3) dell'ordine del giorno, la seduta viene sciolta alle ore 17.15.

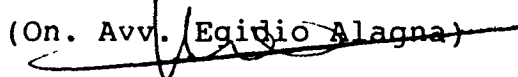
Il Segretario

(Dr. Francesco De Napoli)



Il Presidente

(On. Avv. Egidio Alagna)



ALLEGATI

PAGINA BIANCA

S E D U T A D E L 1 5 N O V E M B R E 1 9 9 0

C O N C L U S I O N I

A) *Deliberazione della Corte dei Conti*

Estremamente utile si è rivelato lo svisceramento dei problemi connessi alle partecipazioni bancarie della Cassa ed alla interconnessione tra sistema bancario ed autorità amministrativa nonché ai controlli pubblici.

Peraltro la intervenuta approvazione della legge Amato n.218/90 e la imminente emanazione dei decreti delegati che trasformerà gli Istituti pubblici in società per azioni, rendono non più attuale qualsiasi deliberazione al riguardo, avendo provveduto direttamente il legislatore a fugare ogni perplessità.

B) *Privatizzazione di IMI e CREDIOP*

Connesso per materia è l'attuale dibattito sulle privatizzazioni e sulla alienazione delle quote di IMI e CREDIOP in proprietà della Cassa Depositi e Prestiti.

Si è preso atto di quanto detto dall'On.le Ministro del Tesoro in merito e cioè che si tratta di ipotesi da valutare e verificare.

Peraltro la Commissione non può non affermare la validità strategica e l'opportunità della presenza della cassa nell'azionariato dei due principali Istituti di

Credito mobiliare, e la non percorribilità di un'ipotesi che leghi lo smobilizzo alle esigenze di Tesoreria.

La questione potrebbe essere rivista in una ottica strategica generale, fermo restando che la Cassa dovrebbe comunque rimanere con una quota adeguata nel capitale.

C) Attività creditizia della Cassa

La Commissione non può che condividere le preoccupazioni espresse dal Ministro Carli sui conti dello Stato e la necessità che tutti concorrano allo sforzo di presentarsi all'Europa non come un paese di serie B.

Altrettanto condivisibile è la necessità contingente di regolare l'attività creditizia della Cassa nei confronti degli Enti Locali in modo che gli esborsi di denaro dalla Tesoreria siano inferiori agli afflussi al netto delle partite compensative all'interno della Tesoreria (rate di ammortamento - denaro fresco - risparmio postale - altre partite esterne).

La Commissione riafferma, però, il ruolo fondamentale e prioritario che deve avere la Cassa nel finanziamento delle opere pubbliche locali, nel rispetto di quelli che sono i fini istituzionali dell'Ente, confermati e rafforzati con la ristrutturazione avvenuta con la legge n.197 del 1983.

Riafferma anche la validità del risparmio postale al di là della presenza bancaria, perchè tutela e remunera a tassi pienamente validi una larga fascia di piccoli risparmiatori e permette, come si è visto, anche un afflusso aggiuntivo di mezzi alla Tesoreria Statale.

PREVISIONI DI CASSA 1991

Incremento delle disponibilita' sui cc/cc con il Tesoro al netto dei movimenti finanziari con lo Stato, le Regioni e le Aziende Autonome limitatamente alla Gestione propria.

ENTRATE				USCITE			
DESCRIZIONE	Valore origin.	Compensazioni	Valore netto	DESCRIZIONE	Valore origin.	Compensazioni	Valore netto
GESTIONE PROPRIA				GESTIONE PROPRIA			
1) Rientri per mutui:				1) Pagamenti su prestiti:			
- Enti	8.502	(1) 694	7.808	- con fondi propri	10.723	(2) 133	10.590
- Stato	5.874	5.874	-	- con fondi cc/cc postale	1.803	(1) 1.413	390
- Regioni	620	620	-	2) Credito comunale e provinciale			
2) Rientri per mutui I.A.C.P.:				- interessi	70	-	70
- Stato	145	145	-	- capitale	251	-	251
3) Interessi sui cc/cc col Tesoro:				3) Interessi alle Poste:			
- 7,50% e 4%	4.200	4.200	-	- 3,85 %	1.500	(1) 1.500	-
4) Risparmio postale	4.500	-	4.500	4) Varie	1.210	(3) 1.130	80
5) Prelevamenti cc/cc postali	1.803	(1) 1.803	-				
6) Varie	960	-	960				
Totale A	26.604	13.336	13.268	Totale B	15.557	4.176	11.381
ATTIVITA' PER CONTO TERZI				ATTIVITA' PER CONTO TERZI			
7) Rientri per mutui:				5) Anticipazioni per conto Stato:			
- Edilizia	100	-	100	- Banche	400	-	400
- prima casa	74	-	74	- S.I.R.	170	-	170
- Imprenditorialita' giovanile	49	-	49	6) Contributi per conto Stato:			
8) Rientri dallo Stato:				- F.I.O. L. 526/82 art. 56	900	-	900
- Banche	400	-	400	- Metanizzazione	100	-	100
- S.I.R.	214	-	214	7) Edilizie:			
- F.I.O.	400	-	400	- Regioni: convenzionata	800	-	800
- edilizia	1.985	-	1.985	- Comuni: sovvenzionata	1.190	-	1.190
9) Rientri per titoli:				8) Imprenditorialita' giovanile	700	-	700
- F.I.O. L. 526/82 art. 52	170	-	170	9) Edilizia: acquisizione aree			
- L. 346/76	120	-	120	- art. 3 L. 94/82	50	-	50
10) Rientri ex GESCAL	2.435	-	2.435	10) Stato: F.I.O. Titoli (L. 165/90)	170	-	170
11) Introiti da Banche				11) Ferrovie in concessione	630	-	630
- L. 910/86	630	-	630				
Totale C	6.577	-	6.577	Totale D	5.110	-	5.110

(1) Compensazioni con Aziende Autonome

(2) Compensazioni con Regioni

(3) Di cui L. 480 miliardi da compensare con lo Stato e L. 650 miliardi con Aziende Autonome

PAGINA BIANCA