

C A M E R A D E I D E P U T A T I

ATTI PARLAMENTARI — X LEGISLATURA

Doc. LXXIII-*bis*
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

Deliberazione e Relazione sui rendiconti della Cassa Depositi e Prestiti e delle gestioni annesse (Esercizio 1986)

(Articolo 12 della legge 13 maggio 1983, n. 197)

Presentate alla Presidenza il 31 luglio 1987

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

PAGINA BIANCA

**Deliberazione e Relazione sui rendiconti
della Cassa Depositi e Prestiti
e delle gestioni annesse
Esercizio 1986**

(Articolo 12, legge 13 maggio 1983, n. 197)

VOLUME I

PAGINA BIANCA

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai Signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore BUSCEMA

Componenti: Prof. Francesco GARRI - dott. Nazareno
FORTUNI - Prof. Francesco PEPE - dott. Mario ALEMANN O -
dott. Mario D'ANTINO - dott. Massimo BUCCILLI - dott.
Antonino SANCETTA - dott. Bartolomeo MANNA - Prof. Lodovi
vico PRINCIPATO - dott. Mario GIAQUINTO - Prof. Cataldo
VANGI - dott. Corrado VALVO - Prof. Luigi LUZI -
prof. Rita ARRIGONI PALLOTTA - dott. Umberto CAZZUOLA -
dott. Luigi CONDEMI - dott. Guido MACCAGNO - dott. Orietta
LUCCHETTI BALSAMO - dott. Lydia SPIEZIA -

- nell'adunanza del 23 luglio 1987;
- visto il r.d.l. 26 gennaio 1933, n.241, convertito
nella legge 8 giugno 1933, n.733;
- visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, ap
provato con r.d. 12 luglio 1934, n.1214 e successive
modificazioni;
- vista la legge 13 maggio 1983, n.197;
- udita la relazione del Consigliere Massimo BUCCILLI;

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

CONSIDERATO

1 - I rendiconti riguardanti la gestione dell'anno 1986 della Cassa depositi e prestiti e della annessa Sezione autonoma per l'intervento S.I.R. sono stati approvati dal Consiglio di amministrazione con delibera del 28 maggio 1987.

Con delibera adottata lo stesso giorno, il Consiglio di amministrazione della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale ha approvato il rendiconto della Sezione per l'anno 1986.

Detti rendiconti, trasmessi alla Corte in data 25 giugno 1987, recano le risultanze di cui appresso:

CASSA DEPOSITI E PRESTITI - GESTIONE PRINCIPALE

STATO PATRIMONIALE

- Attività	135.153,9	md.
- Passività	135.127,9	md.
	<hr/>	
- Eccedenza positiva	26,-	md.

CONTO ECONOMICO

- Rendite e profitti	8.012,3	md.
- Spese ed oneri	7.986,3	md.
	<hr/>	
- Utile di esercizio	26,-	md.

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

STATO PATRIMONIALE

- Attività	1.026,1	md.
- Passività	1.064,7	md.
	<hr/>	
- Eccedenza negativa	38,6	md.

CONTO ECONOMICO

- Spese ed oneri	41,8	md.
- Rendite e profitti	3,2	md.
	<hr/>	
- Perdita di esercizio	38,6	md.

SEZIONE AUTONOMA PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE

STATO PATRIMONIALE

- Attività	13.917,1	md.
- Passività	13.904,2	md.
	<hr/>	
- Eccedenza positiva	12,9	md.

CONTO ECONOMICO

- Rendite e profitti	191,4	md.
- Spese ed oneri	178,5	md.
	<hr/>	
- Utile di esercizio	12,9	md.

2 - Il Collegio dei revisori ha attestato, ai sensi dell'art.2403 del codice civile, la concordanza dei dati dei rendiconti de quibus con le scritture contabili dell'Amministrazione, avendo effettuato, sia in corso d'anno, sia alla chiusura finale dei conti, i prescritti controlli e verifiche.

3 - In conformità del piano delle rilevazioni e dei

criteri di esame enunciati nella deliberazione n.27/1985 del 14 dicembre 1985, la Sezione ha svolto nel corso dell'esercizio il controllo dalla legge assegnatole ed ha compiuto, in ordine alla gestione, le particolari indagini programmate.

Sulla base del controllo e delle verifiche effettuati, i rendiconti vanno dichiarati regolari.

Sui risultati del controllo eseguito, si riferisce nella relazione unita alla presente deliberazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Enti Locali:

- dichiara regolari i rendiconti della gestione della Cassa depositi e prestiti, della Sezione autonoma per l'intervento finanziario S.I.R. e della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale relativi all'anno 1986;

- ordina che i medesimi rendiconti, muniti del proprio visto, siano restituiti alla Cassa depositi e prestiti e che copia della presente deliberazione, con l'unita relazione, sia trasmessa alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza ed inviata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

L'ESTENSORE

(F.to Massimo Buccilli)

IL PRESIDENTE

(F.to Salvatore Buscema)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

A handwritten signature in cursive script, likely belonging to the Director of the Secretariat, is written over the typed name. The signature is written in dark ink and is somewhat stylized.

C O R T E D E I C O N T I

SEZIONE ENTI LOCALI

RELAZIONE SUI RENDICONTI
DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI
E DELLE GESTIONI ANNESSE

ESERCIZIO 1986

PAGINA BIANCA

I N D I C E

PREMESSA.....	pag. 1
<u>CAPITOLO 1°</u> - LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NUOVA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA CASSA E DEL NUOVO ASSETTO DEL PERSONALE.....	pag. 9
1.1 - La struttura organizzativa.....	pag. 9
1.2 - Il nuovo assetto del personale della Cassa.....	pag. 13
1.3 - La contrattazione collettiva e in parti colare il trattamento economico del per sonale.....	pag. 18
<u>CAPITOLO 2°</u> - LE ATTIVITA' DI FINANZIAMENTO DELLA CASSA E LE ISTANZE DEGLI ENTI LOCALI, ALLA STREGUA DELLA NORMATIVA REGOLATRICE.....	pag. 22
2.1 - L'attività svolta dalla Cassa nel 1986 in attuazione delle norme generali ri- guardanti i mutui ordinari.....	pag. 22
2.1.1-Mutui con ammortamento a carico dello Stato.....	pag. 23
2.1.2-Mutui ordinari (art.10, 1° comma D.L. n.318/1986 convertito nella L. n.488/'86) con ammortamento a carico degli enti mutuatari.....	pag. 34
2.1.3-Interventi finanziari previsti da leggi speciali.....	pag. 45

CAPITOLO 3° - PROBLEMI RELATIVI ALL'ESIGENZA
DI INDIRIZZARE I FINANZIAMENTI
IN FAVORE DEGLI ENTI LOCALI
VERSO OBIETTIVI DI INVESTIMEN
TO RISPONDENTI A CRITERI DI RA
ZIONALITA' E PRODUTTIVITA'..... pag. 52

CAPITOLO 4° - IL QUADRO GENERALE DEGLI IMPIE
GHI DELLA GESTIONE PROPRIA DEL
LA CASSA E LA LORO DINAMICA, A
FRONTE DELLE DISPONIBILITA'
FORNITE DALLE FONTI DI PROVVI-
STA..... pag. 56

4.1 - I mezzi affluiti alla Cassa nel 1986..... pag. 56

4.2 - Gli impieghi della gestione propria
e la loro dinamica..... pag. 60

CAPITOLO 5° - LA SITUAZIONE PATRIMONIALE, I
RISULTATI DI GESTIONE E LA LI
QUIDITA'..... pag. 65

5.1 - Considerazioni in ordine alla situazione
patrimoniale della gestione propria a fi
ne '86 - confronto con quella relativa
al 31 dicembre 1985..... pag. 65

5.2 - I risultati di gestione..... pag. 72

5.3.- Considerazioni sulla liquidità..... pag. 83

CAPITOLO 6° - PROFILI DI BUON ANDAMENTO DELL'AT
TIVITA' DELLA CASSA ALLA LUCE DEI
CRITERI DI EFFICIENZA ED ECONOMI-
CITA'..... pag. 90

P R E M E S S A

L'esame della gestione 1986 della Cassa depositi e prestiti - nei successivi capitoli focalizzato sui singoli punti indicati nel piano delle rilevazioni formulato con la deliberazione n.27/'85 del 14/12/1985 - consente di esprimere un giudizio generale, che si articola nelle considerazioni di cui appresso.

Il 1986 appare caratterizzato da importanti cambiamenti, che hanno inciso profondamente sull'andamento della Cassa, provocando, da un lato, una diversa distribuzione delle sue attività tra i molteplici compiti ad essa dalle leggi assegnati e, dall'altro, un sostanziale riequilibrio della gestione, la quale sembra avviata a riassorbire il risultato economico negativo del 1985.

Quanto al primo profilo sembra, anzitutto, da sottolineare il crescente rilievo che la Cassa va acquistando quale strumento operativo di interventi " speciali ", sia con fondi propri, sia con fondi dei conti correnti postali, sia anche con fondi finalizzati - in prevalenza statali - appositamente ad essa accreditati.

Si tratta di particolari programmi, in base ai quali la Cassa ha concesso nell'anno mutui per compless

sivi 3.265,5 md. (860 md. con fondi propri e 2.405,5 miliardi con fondi dei cc/cc postali), oltre ai finanziamenti per la metanizzazione del Mezzogiorno (complessivamente, nell'anno 208,6 md.), per gli interventi regionali di cui all'art.56 della legge n.526/1982 e all'art.21, V comma della legge n.130/1983, (nel 1986, erogati 532,5 md.), ai quali si debbono aggiungere i nuovi interventi, appena avviati nell'anno, come il programma straordinario di edilizia scolastica di cui all'art.11 del D.L. n.318/'86, convertito nella legge n.488/1986, nonché gli interventi straordinari per l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno previsti dal D.L. n.786/'85, convertito nella legge n.44/1986.(1)

Quanto poi alla funzione di supporto agli istituti di credito speciale, al cui capitale la Cassa partecipa per legge ed i cui titoli obbligazionari essa è autorizzata ad acquistare, sembra da sottolineare che nel 1986 l'apporto finanziario a tali istituti, tra acquisizioni di obbligazioni e di parteci-

(1)- vedi oltre Cap. 2 paragrafo 2.1.3 - pag.45e segg.

pazioni al capitale (al netto degli aumenti gratuiti) - è stato complessivamente dell'ordine di 983,6md.e che, a fine 1986, le partecipazioni della Cassa figurano in patrimonio per un totale di 844 md..

Riguardo all'attività di carattere distributivo di fondi, che la Cassa DD.PP. svolge, sotto forma di partecipazioni, a favore del CREDIOP, dell'IMI, del Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento e dell'Istituto per il credito sportivo, questa Sezione ha compiuto una preliminare indagine - motivata dall'entità degli apporti finanziari ai predetti enti, investiti di poteri pubblici che si riconnettono ad un interesse dello Stato, e dall'ulteriore impiego da parte degli enti stessi di fondi per la partecipazione al capitale di società private - mirantè ad avere, ai fini del referto al Parlamento previsto dall'art.13 del D.L. 22/12/81, n.786, un'ampia conoscenza sull'operato della Cassa DD.PP., sull'attività degli enti e ad accertare fino a che punto tali enti e società assicurano il raggiungimento dei fini pubblici che giustificano l'investimento di notevoli somme da parte dello Stato attraverso la Cassa DD.PP. sotto forma di partecipazioni.

Particolare attenzione si intende rivolgere al CREDIOP ed all'IMI, al cui capitale la Cassa DD.PP. partecipa, come già detto, in misura notevole, in quanto tali enti controllano una miriade di società private ed i relativi bilanci, partecipando agli utili

a norma delle leggi istitutive degli enti stessi e dei rispettivi statuti, approvati con decreti mini
steriali.

Allo stato attuale è già dato di rilevare che il Consiglio di amministrazione della Cassa - che ha competenza di carattere generale su ogni attività dell'istituto, compresa quella concernente le partecipazioni di cui trattasi, ai sensi dell'art.8 della legge 13/5/83, n.197 - non risulta finora investito dell'adozione di deliberazioni al riguardo e che ogni iniziativa intesa all'esercizio dei dirit
ti e delle facoltà del potere partecipativo quale l'impiego di risorse liquide della Cassa DD.PP., è stata assunta tramite intese intercorse tra il Diret
tore generale della Cassa ed il Ministro del Tesoro.

Pertanto, la Sezione si riserva di riferire più ampiamente dopo che saranno state accertate le ragio
ni della mancata sottoposizione all'approvazione del Consiglio di amministrazione della Cassa delle diret
tive per la gestione delle "partecipazioni", i crite
ri seguiti dagli enti pubblici partecipati nell'impie
go dei capitali in favore delle società private operanti nei rispettivi settori di competenza ed, infine, se ed in quali limiti gli enti pubblici assicurano con i loro interventi destinati alle società private il raggiungimento dei fini pubblici che legittimano le partecipazioni della Cassa.

Relativamente alle rimanenti funzioni della Cassa, resta da dire, per quanto concerne specificamente il concorso alla copertura del fabbisogno di tesoreria, (specularmente collegato alle esigenze di liquidità della gestione della Cassa), (2) che l'apporto, nel 1986, è stato cospicuo (mediamente di quasi 37.000 miliardi è risultato il saldo a favore della Cassa dei conti correnti per i fondi provenienti dal risparmio postale e dai conti correnti postali).

Infine, per ciò che attiene a quello che è il compito primario della Cassa, il finanziamento delle opere pubbliche di competenza degli enti locali, è da considerare che il 1986 è stato un anno molto particolare, sotto molteplici aspetti: le varie modifiche apportate al sistema normativo, che regola da una parte l'attività creditizia della Cassa in favore degli enti locali e dall'altra le possibilità e modalità di indebitamento di detti enti, segnano una vera e propria svolta. La posizione di preminenza della Cassa, nel

(2) - vedi oltre cap. 5° - paragrafo 5.3 pag.88.

ruolo di istituzionale finanziatore degli investi
menti degli enti locali, risulta decisamente raffor
zata, in quanto è stata notevolmente ampliata l'area
dei suoi ordinari interventi - sia da un punto di vi
sta oggettivo che soggettivo -, estendendosi paralle
lamente l'obbligo della previa richiesta alla Cassa,
per poter accedere ad altri canali di credito, ed
inoltre la Cassa medesima è stata affrancata dai
troppi vincoli che ne intralciavano l'attività. (3)
Di contro, evidenti esigenze di razionalizzazione
dell'indebitamento e di perequazione nella distribu
zione dei trasferimenti statali, a rimborso degli one
ri di ammortamento dei mutui, hanno portato all'in
troduzione di massimi di contribuzione statale, al
di là dei quali gli enti debbono integralmente acco
larsi gli oneri di ammortamento dei mutui, oltre
che, comunque fronteggiare a carico del proprio bi
lancio una piccola quota degli oneri relativi a cia

(3)-si pensi specialmente al riparto preventivo
dei fondi complessivi, annualmente determi
nati per legge, in assegnazioni a livello
di singolo ente.

scuno dei mutui contratti entro i predetti limiti.(4)

Il sistema adottato certamente ha scoraggiato la corsa al "facile" indebitamento (e particolarmente dovrebbe aver scoraggiato il ricorso ai mutui fuori Cassa), ma non è ancora sufficientemente chiaro se abbia o meno inciso sul volume degli investimenti degli enti locali, riducendolo in qualche misura.

Dalle analisi eseguite nel successivo capitolo 2°, riguardo all'andamento dei mutui ordinari, è risultato che, all'aumento delle adesioni di massima e delle concessioni che complessivamente si registra nel 1986, fa riscontro una sensibile riduzione della attività specificamente riferibile alle richieste avanzate dagli enti nello stesso anno.

Se ne può concludere che, sotto questo aspetto, il 1986 è da considerare un anno di transizione.

(4)-in ogni caso, infatti, per i mutui contratti nel 1986, i contributi statali sono commisurati ad una rata di ammortamento calcolata ad un tasso di due punti e mezzo inferiore a quello praticato dalla Cassa, che notoriamente offre le condizioni più favorevoli agli enti.

Per quanto attiene al secondo dei profili in principio indicati, vale a dire del sostanziale equilibrio recuperato dalla gestione propria della Cassa, che chiude il 1986 con un utile di 26 md., a fronte della perdita di quasi 250 md. del 1985, si fa rinvio al successivo capitolo 5° (paragrafo 5.2) per l'analisi di tale risultato.

Qui si può aggiungere soltanto che sembra opportuno riservare ogni giudizio ad un momento successivo, quando saranno meglio delineati gli effetti concreti della riduzione dei tassi passivi sul risparmio postale, soprattutto in relazione all'andamento dei fattori "esterni" del mercato del credito, e quando saranno più definiti, da un lato, i risultati dell'allargamento degli impieghi consentiti alla Cassa, e, dall'altro, le conseguenze della riduzione dei tassi attivi sui prestiti (dal 10,50% al 9%) e sul conto corrente col Tesoro per i fondi del risparmio postale (dal 9% al 7,50%), in vigore dal gennaio 1987.

CAPITOLO 1°

Lo stato di attuazione della nuova struttura organizzativa della Cassa depositi e prestiti e del nuovo assetto del personale, con particolare riguardo alla contrattazione collettiva ed al trattamento economico

1.1 - La struttura organizzativa

Uno dei tratti salienti della riforma voluta dalla legge 13 maggio 1983 (art.8, I comma lett. e) è l'attribuzione al Consiglio di amministrazione della Cassa del potere di stabilire autonomamente l'ordinamento dei servizi e degli uffici.

All'assolvimento di tale compito non fu possibile procedere tempestivamente, a causa del ritardo (1) con cui si provvide all'assetto completo degli organi della Cassa, con la nomina di tutti i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori.

Dopo l'insediamento del nuovo Consiglio (12 febbraio 1984), il primo disegno della nuova struttura venne formulato il 6 marzo 1984 per essere, poi, defi

(1) ritardo a suo tempo censurato nella delibera di questa Sezione n.169/83, adottata nell'adunanza del 12 dicembre 1983.

nitivamente approvato il 6 novembre 1984, dopo la registrazione (20 ottobre 1984) del Decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1984, riguardante la dotazione numerica e i livelli funzionali del personale della Cassa. (2)

Lo schema generale dell'organigramma risulta articolato in tre aree: nella prima sono raggruppati i servizi generali di supporto, posti alle dirette dipendenze del Direttore generale, mentre le altre due (Dipartimenti), comprendono, rispettivamente i servizi della provvista e del bilancio e quelle degli impieghi.

Dell'area di supporto, oltre alla Segreteria generale, fa parte il Servizio personale e Affari generali, articolato in due Divisioni più l'Ufficio Tecnico e l'Economato; nella stessa area sono compresi l'Ufficio sviluppo e il Centro elaborazione dati, che al pari della predetta Segreteria dipendono direttamente dal Direttore generale.

(2)-l'organizzazione degli uffici è infatti alla base della formulazione dei ruoli organici, la cui approvazione, però, a sua volta condiziona la struttura organizzativa.

Il Dipartimento impieghi comprende sette Divisioni, (nonchè la Delegazione di Caserta), tra le quali è distribuita tutta l'attività creditizia della Cassa; dell'area fa parte anche il Servizio Sezioni Autonome, che però è posto alle dirette di-
pendenze del Direttore generale, dal quale dipende anche direttamente il Servizio ispettivo.

Tale struttura organizzativa, la cui attuazio-
ne integrale non poteva realizzarsi se prima non fossero stati sistemati i quadri dirigenziali, ebbe un primo assetto con l'attribuzione della titolari-
tà degli Uffici in via provvisoria (delibera consi-
liare 5 febbraio 1985). ai dirigenti appena inquadrati nelle qualifiche corrispondenti a quelle già rivestite nei ruoli del Tesoro, in attesa della definizio-
ne dell'ordinamento del personale. (3)

Restava però ancora il problema di coprire i posti di funzione di "Dirigente" identificati secondo lo schema nel numero di 17, mentre in concreto si di

(3) vedi più avanti, pag. 14 e segg..

sponeva soltanto di 15 ex Primi dirigenti inquadrati nel ruolo della Cassa con la qualifica di "Dirigente". (4)

Il 1° ottobre 1985, dopo la loro promozione a Capo dipartimento, furono investiti della titolarità dei due dipartimenti il dr.Spena - nominato Vice Direttore generale- e il dr.Cremona; nella stessa seduta, furono promossi a Capo servizio due Dirigenti, investendoli della titolarità del Servizio "Studi, legale e contenzioso" e "Ragioneria".

Infine, il 2 dicembre 1986, il Consiglio stesso deliberò di modificare l'articolazione dell'area di supporto, nell'ambito della quale l'Economato e l'Ufficio tecnico sono stati riuniti, creando una nuova Divisione "Provveditorato e Servizi tecnici", inquadrata nel Servizio affari generali e personale, e contemporaneamente è stata formalizzata la identificazione a livello dirigenziale dell'Ufficio sviluppo.

(4)-al 31/12/86, i "Dirigenti" in ruolo risultano 15, i Capi Servizio 5 e i Capi Dipartimento 2 (di cui uno nominato Vice direttore generale) a fronte dell'organico previsto, rispettivamente, in 19,7 e 2 - vedi più avanti, pag. 15 e segg.

1.2 - Il nuovo assetto del personale della Cassa

L'attuazione del nuovo assetto del personale previsto dalla legge n.197/1983 ha incontrato una serie di ostacoli, sia a causa delle iniziali incertezze riguardanti la stessa qualificazione giuridica della Cassa, sia per le difficoltà di inquadrare le speciali disposizioni, dalla citata legge introdotte, nel sistema normativo che regola il pubblico impiego (D.P.R. 30 giugno 1972 n.748 e successive modificazioni, per quanto riguarda i dirigenti, e legge 29 marzo 1983 n.93 per quanto attiene al restante personale).

Le tappe fondamentali della realizzazione dell'ordinamento ed organizzazione del personale sono state le seguenti:

- il 16 marzo 1984 il Consiglio di amministrazione formulò la proposta di dotazione organica e di determinazione dei livelli funzionali;
- il 4 agosto 1984 fu emanato il Decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art.11, 4° comma della legge 197, che venne pubblicato sulla G.U. dell'11 agosto 1984, senza essere stato inviato al

la Corte dei Conti per la registrazione; successivamente trasmesso all'Ufficio controllo atti Tesoro, fu poi registrato il 20 ottobre 1984;

- il 18 dicembre 1984, il Consiglio di amministrazione formulò, ai sensi dell'art.8 lett.g) della legge 197, l'ordinamento del personale, censurato da questa Sezione con la deliberazione n.3/1985, adottata, dopo lunga ed esauriente istruttoria, nelle adunanze 20 e 23 aprile e 20 maggio 1985.(5)

- il 16 giugno 1985, il Consiglio di amministrazione deliberò un nuovo e più ridotto testo di regolamento del personale, in ordine al quale, anche in considerazione delle contingenti necessità proprie della transizione del personale della Cassa dall'ordinamento ministeriale a quello autonomo, la Sezione ritenne di non formulare obiezioni.

(5) tale deliberazione, che affrontò, inoltre, tutta una serie di problemi interpretativi emersi in ordine all'applicazione della legge n.197, fu poi anche allegata alla relazione sulla gestione '84 della Cassa.

Successivamente, l'Amministrazione ha disposto nomine e promozioni, ha effettuato inquadramenti in relazione a mansioni superiori svolte ed in base ad idoneità riportate in determinati concorsi, ha bandito ai sensi della L. n.301/1984 i concorsi a Dirigente per i posti disponibili al 31/12/85 (due dei quali già conclusi) e al 31/12/1986.

Il 4 agosto veniva emanato un nuovo Decreto del Presidente della Repubblica, pubblicato nella G.U. n.236 del 10 ottobre 1986, che, modificando quello - già citato - del 4 agosto 1984, introduce per il personale non dirigente della Cassa un 6° livello funzionale (qualifica di funzionario di 1^), equipollente alla 9^ qualifica funzionale dell'ordinamento statale prevista dal D.L. 28 gennaio 1986 n.9, convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 1986 n.78. Il Consiglio di amministrazione il 16 ottobre 1986, nel dichiarato intento di dare attuazione al suddetto decreto presidenziale, deliberò di modificare l'ordinamento del personale, per introdurre la "declaratoria" del 6° livello funzionale, nonché una disposizione riguardante la promozione al li vello medesimo.

Tale delibera consiliare è stata dichiarata non conforme a legge (unitamente agli atti applicativi della stessa) questa Sezione con deliberazione n.2/1987 (adottata nella adunanza del 6 e 13 marzo e 3 aprile

1987, per cui il Consiglio di amministrazione della Cassa è stato invitato a riesaminare la materia "al fine di pervenire - mediante l'attivazione del procedimento di cui all'art.11, 4° comma, della L.13 maggio 1983 n.197 - alla integrazione del D.P.R. 4 agosto 1986, concernente la dotazione numerica ed i livelli funzionali del personale della Cassa medesima, a sanatoria - per quanto possibile - di quelle norme dell'ordinamento del personale già transitoriamente adottate con mera deliberazione consiliare non seguita dal perfezionamento dell'iter procedimentale succitato".

Nelle more della pubblicazione della predetta deliberazione - che si ritiene opportuno allegare alla presente relazione - veniva pubblicato sulla G.U. n.100 del 2 maggio 1987 il decreto-legge 2 maggio 1987 n.167 recante provvedimenti urgenti sulla finanza locale, il cui art.25, 1° comma sostituiva il testo originario del 4° comma dell'art.11 della legge n.197/1983 con un nuovo testo, sostanzialmente conforme alle tesi interpretative enunciate dalla Sezione; peraltro, il successivo 2° comma disponeva testualmente: "Sono fatte salve le deliberazioni del Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti in materia di personale adottate sino alla data del 30 aprile 1987".

In applicazione della suddetta disposizione, il 15 maggio 1987 il Direttore generale del-

la Cassa - il quale il 12 febbraio 1987, in attesa della pronuncia della Sezione, aveva sospeso il provvedimento di esecuzione delle promozioni al 6° livello, deliberate dal Consiglio il 17 dicembre 1986 - ha rimosso la sospensione, dando corso alle promozioni stesse.

Il 2 luglio 1987, nella G.U. n.152, è stato pubblicato il nuovo decreto-legge (recante provvedimenti urgenti per la finanza locale) n.256 del 30 giugno 1987, in sostituzione di quello suindicato, non convertito in legge nel termine di sessanta giorni; il nuovo provvedimento d'urgenza, all'art.25, I comma, contiene disposizioni sostanzialmente equivalenti a quelle precedentemente introdotte col I comma dell'articolo 25 del decreto - legge n.167; invece, il nuovo II comma dispone in senso sostanzialmente diverso dal precedente II comma, recitando testualmente: "Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto sarà effettuata l'integrazione del decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto '86, concernente le dotazioni numeriche dei livelli funzionali della Cassa depositi e prestiti e le rispettive equipollenze con l'ordinamento statale, sulla base delle sole proposte del Consiglio di amministrazione, nonchè delle delibere consiliari già adottate in merito".

1.3 - La contrattazione collettiva e, in particolare, il trattamento economico del personale della Cassa

L'articolo 11 - 2° comma - della legge 197/'83 aveva previsto un trattamento economico provvisorio per il personale della Cassa - da determinarsi in base ad apposita contrattazione collettiva, nei modi stabiliti dal 4° comma dell'art.9 della legge n.382/1975 -, in attesa dell'attuazione concreta del sistema introdotto dall'art.3 della legge n.93/1983, nell'ambito del quale il personale medesimo doveva essere inserito nel comparto del personale delle aziende autonome dello Stato (art.11, 1° comma, legge n.197/1983).

Senonchè i ritardi verificatisi nella costituzione degli organi della Cassa e nell'attuazione del primo inquadramento del personale nei nuovi ruoli hanno determinato una singolare situazione di stallo; da una parte non era più possibile applicare la norma transitoria, essendo già stati approntati gli strumenti previsti dalla legge-quadro per l'attuazione degli accordi nella sede istituzionale del Dipartimento per

la Funzione pubblica, dall'altra tali strumenti non erano ancora pienamente operativi; per cui, essendo ormai prossima l'entrata a regime della contrattazione triennale, con il primo contratto 1985-1987, si è ritenuto per intanto di addivenire alla firma di un protocollo d'intesa tra la delegazione pubblica e la delegazione sindacale, per coprire provvisoriamente il periodo 1/7/83 - 31/12/84, salvo a regolarizzare il tutto con il primo contratto di comparto, da approvare con decreto del Presidente della Repubblica.

Tale protocollo d'intesa, siglato il 1° luglio 1986, fu "recepito" dal Consiglio di amministrazione della Cassa nell'adunanza del 29 luglio 1986 e in concreto ha continuato finora a regolare le retribuzioni del personale, che in sostanza percepiva qualsiasi emolumento a titolo di acconto (salvo conguaglio).

Il sistema, concepito per fronteggiare uno stato di necessità, è comunque valso a far cessare l'agitazione proclamata dalle organizzazioni sindacali dalla metà di marzo, con assemblee giornaliere che rischiavano di paralizzare l'attività della Cassa.

Infine il primo contratto collettivo triennale di comparto 1985/'87 che, tra l'altro, come già accennato, ha regolarizzato il protocollo d'intesa relativo al

periodo 1/7/'83 - 31/12/'84, è stato firmato l'8 aprile 1987 e quindi recepito nel D.P.R. 18 maggio 1987 n.269, pubblicato nel supplemento della G.U. n.160 dell'11 luglio 1987: nella stessa G.U. n.160 è stato contemporaneamente pubblicato anche il decreto-legge 10 luglio n.271, che riporta (tra l'altro) quelle parti del contratto, escluse dalla registrazione, con delibera n.1805 della Sezione del controllo Stato di questa Corte, in data 3 luglio 1987.

Il decreto-legge, in particolare, per quanto riguarda la Cassa, contiene disposizioni intese a legittimare l'estensione data nel contratto di comparto alla contrattazione decentrata (art.4), a consentire al personale in servizio presso la Cassa al 1° gennaio 1986 di optare per il ruolo della Cassa stessa, nonchè - entro il medesimo termine di 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge - al personale che ha già optato di recedere e rientrare nei ruoli di provenienza (ove negli stessi vi sia disponibilità di posti) (art.19/IV comma).

Tra le norme risultanti dal contratto di comparto recepite nel D.P.R. n.269 citato, oltre quelle relative al trattamento economico (artt. da 43 a 52 nonchè da 106 a 111), è di particolare rilievo l'art.105, che detta per la Cassa disposizioni particolari secondo le quali, in deroga alla disciplina generale di comparto, è stabilito che:

a)- rientrano tra le materie oggetto di contrattazio-

ne decentrata aziendale "le proposte di modifica dell'ordinamento del personale da sottoporre all'approvazione del Consiglio di amministrazione, ai sensi dell'art.8, lett. g), della legge 13 maggio 1983, n.197";

b)- la presidenza della delegazione di parte pubblica per la contrattazione aziendale "è di spettanza del Direttore generale, quale organo cui è demandata la rappresentanza legale dell'istituto;

c)- il personale della Cassa "è ripartito nei livelli funzionali determinati dai decreti del Presidente della Repubblica 4 agosto 1984... e 4 agosto 1986... emessi a norma dell'art.11, quarto comma, della legge 13 maggio 1983, n.197, ed attuati ai sensi dell'art.8, lett. g), della predetta legge".

CAPITOLO 2°

LE ATTIVITA' DI FINANZIAMENTO DELLA CASSA E LE ISTANZE
DEGLI ENTI LOCALI, ALLA STREGUA DELLA NORMATIVA REGOLATRICE -
INDAGINI RELATIVE

2.1 - L'attività svolta dalla Cassa nel 1986, in attuazione delle norme generali riguardanti i mutui ordinari

Il decreto-legge 1° luglio 1986 n.318, convertito nella legge 9 agosto 1986 n.488, ha profondamente innovato il quadro normativo riguardante le attività di finanziamento degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti, nonché i criteri di determinazione dei trasferimenti statali relativi agli oneri di ammortamento dei mutui contratti dagli enti stessi.

Le nuove norme risultano ispirate a criteri radicalmente nuovi, rispetto alla linea seguita fino al provvedimento triennale di cui al D.L. n.55/1983 - convertito nella legge n.131/1983 - il cui art.9 era stato modificato dall'art.13 della legge n.730/'83.

Perciò conviene considerare, anzitutto, quella parte dell'attività della Cassa che costituisce la

prosecuzione dei programmi precedentemente avviati (o semplicemente previsti), partitamente per quanto riguarda i mutui con ammortamento a carico dello Stato (da ultimo contemplati dall'art.9 lett.a) del D.L. n.55/1983, convertito nella legge n.131/1983 e successive modificazioni) e per quanto riguarda quelli con ammortamento a carico degli enti mutuatar_{ri}, (previsti dalle stesse norme citate, sotto le lett. b) e c) - oltre a quelli indicati sotto la lett. d) a pag.65 della precedente relazione).

Si passerà poi ad esaminare l'attività specificamente riferibile al programma 1986.

2.1.1. - Mutui con ammortamento a carico dello Stato

Delle disponibilità residue al 31/12/1985, ancora utilizzabili, (1.778,9 md. di cui 864,8 md. per il Centro/Nord e 914,1 md. per il Mezzogiorno) (1) nel

(1) vedi precedente relazione, pagg. 66/69.

corso del 1986 sono stati utilizzati altri .448,9 miliardi (141,3 da parte di comuni del Centro/Nord e 148,8 md. da parte di comuni del Mezzogiorno), in conseguenza di che la situazione finale (riguardante l'utilizzo dei fondi a questo titolo assegnati negli anni 1981/84), rilevata al 31 dicembre 1985, risulta definitivamente stabilita come dal prospetto riportato alla pagina seguente (2).

Come si evince dai dati riportati, sul complesso delle assegnazioni 1981/84 (3.440 md., di cui 1.720,- md. al Centro/Nord e altrettanti al Mezzogiorno), i fondi utilizzati (vale a dire in relazione ai quali sono state disposte concessioni o quantomeno adesioni) risultano in totale 3.061,8 md. (1.589,- md. a comuni del Centro/Nord e 1.472,8 md. a comuni del Mezzogiorno). La quota di tali disponibilità lasciata cadere definitivamente dagli enti destinatari ammonta a 378,2 md. - pari al 10,99%, di cui 131 md. da comuni del Centro/Nord - pari al 7,16% - e 247,2 md. da comuni del Mezzogiorno - pari al 14,37%.

(2) a fine 1986, è cessata la possibilità di utilizzazione di tali fondi (che è limitata ai due esercizi successivi, oltre quello "di competenza").

SITUAZIONE FINALE MUTUI EX ART.9 LETT.a) D.L.n.59/1983

(ASSEGNAZIONI 1981/1984)

(miliardi)

REGIONE	TOTALE ASSEGNAZIONI 81/84	TOTALE UTILIZZAZIONI AL 31/12/86	TOTALE DISPONIBILITA' 1981/1984 DEFINITIVAMENTE INUTILIZZATE
PIEMONTE	411,2	371,2	40,-
VALLE A.	10,6	8,4	2,2
LIGURIA	46,8	43,2	3,6
LOMBARDIA	617,5	581,2	36,3
TRENTINO A.A.	41,5	31,2	10,3
VENETO	396,4	376,8	19,6
FRIULI V.G.	85,2	76,8	8,4
EMILIA R.	25,9	23,9	2,-
TOSCANA	21,9	20,7	1,2
MARCHE	25,1	24,1	1,-
UMBRIA	7,1	6,5	0,6
LAZIO	30,8	25,-	5,8
TOT. C./NORD	1.720,-	1.589,-	131,-
TOSCANA	0,3	-	0,3
MARCHE	13,1	12,5	0,6
LAZIO	98,1	92,6	5,5
ABRUZZO	130,1	122,3	7,8
MOLISE	50,1	45,1	5,-
CAMPANIA	405,2	338,9	66,3
PUGLIA	257,-	223,7	33,3
BASILICATA	76,1	68,-	8,1
CALABRIA	201,-	180,5	20,5
SICILIA	299,-	224,-	75,-
SARDEGNA	190,-	165,2	24,8
TOT. SUD	1.720,-	1.472,8	247,2
TOT. GEN. LE	3.440,-	3.061,8	378,2

Sembra interessante aggiungere che soltanto 2.833 dei comuni potenziali destinatari di tali disponibilità hanno utilizzato completamente - tra il 1981 e il 1986 - le quote loro assegnate (1831 comuni del Centro/Nord e 1.002 comuni del Mezzogiorno) per un totale di 1.551,2 md. (894,4 per il Centro/Nord e 656,8 md. per il Sud); per contro, 224 comuni hanno lasciato totalmente cadere le loro assegnazioni, per complessivi 70,- md. (130 comuni - per complessivi 23,3 md. - appartengono al Centro/Nord; 94 comuni - per un totale di 46,- md. - appartengono al Mezzogiorno).

Nelle due tabelle che seguono sono riportati i dati relativi alla distribuzione per regioni dei due casi-limite anzidetti: (3)

(3) è da sottolineare che si trattava di opportunità di finanziamento assolutamente "gratuite" per gli enti destinatari.

ENTI CHE HANNO TOTALMENTE UTILIZZATO LE ASSEGNAZIONI

1981/'84

(miliardi)

REGIONE	N.RO COMUNI	ASSEGNAZIONI 81-82-83-84 TOTALE COMPLESSIVO
PIEMONTE	493	185,8
VALLE A.	17	4,9
LIGURIA	82	25,4
LOMBARDIA	733	356,2
TRENTINO A.A.	79	17,6
VENETO	245	201,2
FRIULI V.G.	76	47,-
EMILIA R.	23	13,7
TOSCANA	12	10,1
MARCHE	39	17,6
UMBRIA	6	5,-
LAZIO	26	9,9
TOT.C/NORD	1.831	894,4
TOSCANA	-	-
MARCHE	11	6,4
LAZIO	63	48,3
ABRUZZO	146	70,6
MOLISE	66	25,2
CAMPANIA	202	144,4
PUGLIA	77	84,7
BASILICATA	61	36,7
CALABRIA	149	88,-
SICILIA	88	79,5
SARDEGNA	139	73,-
TOT.LE SUD	1.002	656,8
TOT.LE GEN.LE	2.833	1.551,2

COMUNI CHE NON HANNO UTILIZZATO NULLA SULLE PREDETTE
ASSEGNAZIONI 1981/'84

(miliardi)

REGIONE	N.RO COMUNI	IMPORTI INUTILIZZATI
PIEMONTE	19	5,4
VALLE A.	7	1,-
LIGURIA	5	0,6
LOMBARDIA	16	3,3
TRENTINO A.A.	34	4,8
VENETO	8	1,1
FRIULI V.G.	19	3,3
EMILIA R.	4	1,-
TOSCANA	2	0,2
MARCHE	3	0,3
UMBRIA	2	0,3
LAZIO	11	2,1
TOT. C./NORD	130	23,3
TOSCANA	1	0,3
MARCHE	-	-
LAZIO	4	1,-
ABRUZZO	6	0,8
MOLISE	2	0,2
CAMPANIA	17	13,7
PUGLIA	6	2,5
BASILICATA	5	1,9
CALABRIA	8	2,-
SICILIA	31	20,6
SARDEGNA	14	3,7
TOT.LE SUD	94	46,7
TOT.LE GEN.LE	224	70,-

Passando, ora, a considerare l'utilizzazione fatta nel 1986 delle disponibilità relative alle assegnazioni 1985 per questo stesso tipo di interventi, (4) può constatarsi che sono stati utilizzati in totale 656 md., di cui 361,5 md. da comuni del Centro/Nord e 294,5 md. da comuni del Mezzogiorno, rimanendo così ancora da utilizzare 674 md. (303,5 md. per il Centro/Nord e 370,5 per il Mezzogiorno), come risulta dalla tabella riportata alla pagina seguente.

La successiva utilizzazione delle suindicate disponibilità residue (possibile entro la fine del 1987), dovrà essere seguita separatamente dalle vicende riguardanti le analoghe assegnazioni 1986, per le nuove caratteristiche che assumono questi interventi, sia quanto all'individuazione dei comuni destinatari, sia quanto alle opere con i fondi medesimi finanziabili.

(4) di queste disponibilità (per complessivi 1.330 miliardi, non era stata neppure iniziata la utilizzazione nel 1985; per i motivi, vedi precedente relazione pag.65.

UTILIZZAZIONE NEL CORSO DEL 1986 DELLE ASSEGNAZIONI 1985

(miliardi)

REGIONI	ASSEGNAZIONI 1985	DISPONIBILI LITA' UTILIZZATE NEL 1986	DISPONIBILI LITA' ANCORA DA UTILIZZ.
PIEMONTE	149,7	66,8	82,9
VALLE A.	3,5	1,2	2,3
LIGURIA	18,5	11,4	7,1
LOMBARDIA	237,3	140,8	96,5
TRENTINO A.A.	16,6	6,8	9,8
VENETO	142,9	82,6	60,3
FRIULI V.G.	36,8	18,6	18,2
EMILIA R.	15,6	9,7	5,9
TOSCANA	12,7	9,5	3,2
MARCHE	9,5	5,3	4,2
UMBRIA	5,2	3,1	2,1
LAZIO	16,7	5,7	11,-
TOT.C./NORD	665,-	361,5	303,5
TOSCANA	0,2	-	0,2
MARCHE	5,6	2,7	2,9
LAZIO	36,2	18,9	17,3
ABRUZZO	49,6	27,3	22,3
MOLISE	17,2	8,6	8,6
CAMPANIA	149,3	72,-	77,3
PUGLIA	100,1	35,-	65,1
BASILICATA	33,3	14,-	19,3
CALABRIA	82,4	43,5	38,9
SICILIA	120,5	39,5	81,-
SARDEGNA	70,6	33,-	37,6
TOT. SUD	665,-	294,5	370,5
TOT.GEN.LE	1.330,-	656,-	674,-

Occorre tener presente, infatti, che quanto re sta delle assegnazioni 1985, previste dall'art.9 lettera a) del D.L. n.55/1983, deriva da un plafond complessivo dell'importo esatto di 1.330 md., ripartito in due tranches (una per il Centro/Nord e l'altra per il Mezzogiorno) di 650 md. ciascuna, suddivise (garantendo un minimo di 100 milioni) tra i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, individuati secondo i criteri adottati per la ripartizione dei fondi perequativi; tali assegnazioni sono utilizzabili prioritariamente per opere fognanti, di depurazione e acquedottistiche, ma anche, eventualmente, per altre opere di urbanizzazione primaria.

Invece, dal 1986, l'art.10-2° comma del D.L. n.318/1986, convertito nella L. n.488/1986, ha disposto che tali interventi (con ammortamento a carico dello Stato), vengano riservati ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, per un importo complessivo massimo di 600 miliardi e con un minimo garantito a ciascun ente di 100 milioni, utilizzabile entro il 30 novembre 1988; inoltre, la destinazione di tali fondi è tassativamente limitata ad opere fognarie, acquedottistiche e ad impianti di depurazione.

E' evidente la estrema semplicità di individuazione dei comuni che possono beneficiare delle assegnazioni 1986, semplicità cui si accompagna, però, una più stretta limitazione delle opere finanziabili.

Ciò premesso, si riportano nel prospetto che segue i dati relativi all'utilizzazione di detti fondi nel corso del 1986.

MUTUI EX ART.10 - 2° COMMA - D.L. n.318/1986, CONVERTI-
TO NELLA L. N.488/1986

(miliardi)

REGIONI	ASSEGNA ZIONI	UTILIZZA ZIONI	DISPONIBILITA' RESIDUE
PIEMONTE	108,6	23,1	85,5
VALLE A.	7,3	0,6	6,7
LIGURIA	18,6	4,3	14,3
LOMBARDIA	119,2	41,6	77,6
TRENTINO A.A.	31,4	4,8	26,6
VENETO	35,3	9,7	25,6
FRIULI V.G.	16,3	3,-	13,3
EMILIA R.	18,6	1,7	16,9
TOSCANA	13,5	0,3	13,2
MARCHE	16,9	2,4	14,5
UMBRIA	6,5	0,5	6,-
LAZIO	17,2	1,3	15,9
TOT. CENTRO/NORD	409,4	93,3	316,1
TOSCANA	0,9	0,1	0,8
MARCHE	1,8	0,2	1,6
LAZIO	10,1	2,9	7,2
ABRUZZO	25,5	7,4	18,1
MOLISE	12,3	3,9	8,4
CAMPANIA	35,3	8,3	27,-
PUGLIA	8,8	1,2	7,6
BASILICATA	9,7	1,4	8,3
CALABRIA	32,2	11,-	21,2
SICILIA	18,9	3,-	15,9
SARDEGNA	31,-	5,1	25,9
TOT. SUD	186,5	44,5	142,-
TOT.GEN.LE	595,9	137,8	458,1

Riguardo ai dati suesposti, si può osservare che:

- sui 595,9 md. complessivamente disponibili, soltanto 186,5 md. risultano destinati a comuni del Mezzogiorno; ciò è da mettere in relazione con l'eliminazione della "riserva" del 50% dei fondi in favore dei comuni del Mezzogiorno, oltre che con il fatto che i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti (in tutto 5.959) sono, come è noto, situati in maggior numero (4.094) al Centro/Nord (nel Sud soltanto 1.865);

- l'utilizzazione complessiva risulta scarsa (media generale 23,13%, ma il gruppo dei comuni del Mezzogiorno hanno mediamente utilizzato, delle quote assegnate, qual cosa di più di quelli del Centro/Nord (rispettivamente, il 23,86% contro il 22,79%);

- trattandosi di un tipo di intervento strettamente finalizzato, quanto all'oggetto dei mutui, e destinato a comuni di piccole dimensioni, i primi risultati possono ritenersi non insoddisfacenti, anche se è troppo presto per azzardare giudizi.

2.1.2 - Mutui ordinari (articolo 10 - 1° comma -
D.L. n.318/1986 convertito nelle L. n. 438/1986)
con ammortamento a carico degli enti mutuatari

Per questo tipo di finanziamenti - che è il tipo "normale" di intervento della Cassa - sembrano opportune alcune avvertenze preliminari.

Anzitutto occorre tener presente che, nel caso specifico, a differenza di quanto accade per i mutui di cui al precedente punto (2.1.1.), l'ammontare complessivo previsto, seppure dava luogo fino al 1985 ad una ripartizione a livello di singolo ente (5), aveva però valenza soltanto annuale: non esistono pertanto, "disponibilità residue" utilizzabili negli anni successivi; ciò non significa che non vi siano iniziative che, avviate in un dato anno, trovino la loro conclusione nell'anno successivo (o addirittura in anni successivi); anche per questi mutui, quindi, si pone il problema di individuare il riferimento ad un determinato programma, al fine di valutare la misura in cui è stato attuato. Perciò anche per

(5)- vedi precedente relazione pag.64 (lett.b), 71 e segg.

questi mutui è utile distinguere l'attività riconducibile a domande accolte (6) in precedenza, da quelle accolte sulla base del "programma" dello stesso anno.

Per quanto riguarda l'ammontare complessivo (8.000 md.) di mutui ordinari che la Cassa, ai sensi dell'art.10 (1° comma) del D.L. n.318/'86, convertito nella L. n.488/'86 aveva previsto di poter concedere nel 1986, non vi è alcuna ripartizione a livello di enti; è confermato, peraltro, il vincolo legislativo di assicurare, in ogni caso, il 50% in favore degli enti del Mezzogiorno.

Una innovazione importante è quella prevista dal 5° comma del citato articolo 10, secondo cui, sui fondi disponibili per i finanziamenti ordinari, la Cassa veniva autorizzata a riservare il 25% a mutui per opere inserite in piani o programmi regionali che prevedevano la partecipazione degli enti locali o delle loro associazioni e per le quali veniva assegnato un contributo regionale (in capitale o in annualità) non inferiore al 5% della spesa.(7)

(6) in ordine alle quali cioè è stata data "adesione"

(7) l'approvazione dei piani e programmi regionali doveva intervenire entro il 31/7/86 e le domande degli enti locali dovevano essere presentate alla Cassa entro i successivi 60 giorni, a pena di decadenza; peraltro soltanto 6 Regioni hanno approvato piani entro i termini.

Ma le novità di maggior rilievo sostanziale sono quelle introdotte, rispettivamente, dall'art. 6 - 1° comma, lett. a) ed e) del provvedimento legislativo citato, da una parte, e, dall'altra, dal 2° comma dello stesso articolo, che stabiliscono, riguardo ai contributi statali per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti nel 1986, i seguenti due limiti:

- il primo rappresenta un tetto massimo per ciascun ente (8), nel senso che ove in concreto la somma delle rate di ammortamento corrispondenti al complesso dei mutui contratti nell'anno superi il tetto, quanto supera resta interamente a carico dell'ente (anche per i mutui contratti con la Cassa);
- il secondo, riferito a ciascun mutuo, limita il contributo statale alla misura corrispondente ad una rata annua costante posticipata al saggio del 9%: ciò comporta che, anche per i mutui contratti con la Cassa, (9) gli oneri di ammortamento, - che erano in

(8) - calcolato, per le province, in ragione di L. 2.048 per abitante e, per i comuni, in ragione di L. 14.327 per abitante, (con diverse maggiorazioni, da 13 a 25 milioni, per i comuni delle classi con meno di 20.000 abitanti).

(9) - come, del resto, per quelli contratti nel 1985, secondo quanto statuisce lo stesso art.6, 1° comma, lett. c) del D.L. n.318/1986, convertito nella legge n.438/1986.

precedenza coperti interamente dai contributi statali - dal 1986 resteranno in parte a carico dei bilanci degli enti mutuatari (nella misura di circa il 7,50% - se si tratta di mutui ventennali - e di circa il 3,80% se si tratta di mutui decennali) per il fatto che la Cassa ha concesso, fino al 12 gennaio 1987, detti mutui al tasso del 10,50%.

Nelle tabelle qui di seguito riportate, si indicano alcuni esempi di calcolo dell'incidenza effettiva del tetto di contribuzione statale per le province e per i comuni.

Province - Limite di contribuzione statale per i mutui 1986:

(milioni)

Popolazione	Limite max. del contributo annuo statale	Corrispondente ammontare dei mutui attivabili	
		a 20 anni	a 10 anni
		Importo	Importo
300.000	614,4	5.608,6	3.943,-
600.000	1.228,8	11.217,1	7.886,1
1.000.000	2.048,-	18.695,3	13.143,4
4.000.000	8.192,-	74.781,-	52.573,4

Comuni - Limite di contribuzione statale per i mutui 1986:

(milioni)

Scaglio- ni	Popolazione	Limite max. del contri- buto annuo statale	Importo mutui ventennali at- tivabili en- tro il limite	Importo mutui decennali at- tivabili en- tro il limite
meno di 1000 abit.	500	20,2	184,1	129,4
	999	27,3	249,3	175,3
da 1000 a 1999 abit.	1.500	36,5	333,1	234,2
	1.999	43,6	398,4	280,1
da 2000 a 2999 abit.	2.500	53,8	491,3	345,4
	2.999	61,-	556,5	391,3
da 3000 a 4999 abit.	4.000	77,3	705,7	496,1
	4.999	91,6	836,4	588,-
da 5000 a 9999 abit.	7.500	129,5	1.181,7	830,8
	9.999	165,3	1.508,5	1.060,6
da 10000 a 19999 abit.	15.000	239,9	2.190,-	1.539,6
	19.999	311,5	2.843,8	1.999,3
da 20.000 abit.in su	20.000	286,5	2.615,7	1.838,9
	100.000	1.432,7	13.078,5	9.194,6
	1.000.000	14.327,-	130.784,7	91.945,8

I dati esposti nelle tabelle dianzi riportate, indicano i limiti di indebitamento, oltre i quali gli oneri di ammortamento dei mutui contratti nel 1986 resteranno per intero a carico degli enti mutuatari.

Ciò premesso, si passa ad esaminare l'attività svolta dalla Cassa nel 1986 per questo tipo di interventi, separando le concessioni di mutui ordinari riferibili ad adesioni di massima già date in precedenza, da quante, invece, sono state disposte in base ad adesioni dello stesso anno.

All'uopo, valgono i dati di cui alla tabella riportata alla pagina seguente.

In ordine ai dati della tabella, si osserva che:

- complessivamente, le concessioni del 1986 (6.712,9 miliardi) superano quelle disposte nel 1985 (6.431,6 md.): + 4,37%;

Mutui ordinari (con ammortamento a carico degli enti
mutuatari) concessi nel 1986

REGIONE	Concess.'86 su adesioni precedenti (miliardi)	Concess.'86 su adesioni 1986 (miliardi)	Totale concessioni (miliardi)
PIEMONTE	338,1	159,9	498,-
VALLE A.	13,7	2,5	16,2
LIGURIA	131,2	76,7	207,9
LOMBARDIA	569,7	455,-	1.024,7
TRENTINO A.A.	43,5	26,8	70,3
VENETO	311,4	152,2	463,6
FRIULI V.G.	67,3	53,3	120,6
EMILIA R.	367,-	177,1	544,1
UMBRIA	80,6	29,8	110,4
TOSCANA	298,6	108,8	407,4
MARCHE	109,5	68,8	178,3
LAZIO	196,9	232,9	429,8
TOT.NORD.	2.527,5	1.543,8	4.071,3
TOSCANA	4,3	3,5	7,8
MARCHE	11,7	6,7	18,4
LAZIO	74,4	40,3	114,7
ABRUZZO	110,6	42,1	152,7
MOLISE	37,1	13,1	50,2
CAMPANIA	507,1	249,2	756,3
FUGLIA	278,5	148,4	426,9
BASILICATA	98,2	31,5	129,7
GALABRIA	194,8	108,7	303,5
SICILIA	347,4	109,9	457,3
SARDEGNA	170,7	53,4	224,1
TOT.SUD.	1.834,8	806,8	2.641,6
TOT.GEN.	4.362,3	2.350,6	6.712,9

- di dette concessioni, il 60,65% (4.071,3 md.) riguardano enti del Centro/Nord e il 39,35% (miliardi 2.641,6) enti del Mezzogiorno; (nel 1985 gli analoghi dati erano stati rispettivamente 3.960 md. al Centro/Nord e 2.871 md. al Sud);

- il 64,98% del totale è riferibile a programmi precedenti, mentre il 35,02% (2.350,6 md.) è da ascrivere al programma '86 in quanto relativo ad adesioni date nello stesso anno (nel 1985, le concessioni relative ad adesioni dello stesso anno erano state il 30,81% (1.981,5)).

Anche le adesioni (totale 8.039,2 md.), superano quelle del 1985 (6.165,- md.), ma soltanto poco più della metà (4.248,7 md.) riguardano domande del 1986.

Per un'analisi più approfondita dell'attività esclusivamente riferibile al programma 1986, si è ritenuto opportuno ⁽¹⁰⁾ esporre nella tabella riportata alla pagina seguente i dati relativi alle richie-

(10) vedi ante, pag. 34.

ste prodotte dagli enti locali nel 1986, collegando-
li a quelli delle corrispondenti adesioni e concessio-
ni.

(importo in miliardi)

REGIONE	Domande		Adesioni		Concessioni	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
PIEMONTE	2.109	372,1	2.003	359,6	584	131,2
VALLE A.	29	7,1	26	6,7	5	0,8
LIGURIA	400	165,9	361	145,1	167	54,6
LOMBARDIA	2.041	919,2	1.924	877,8	799	340,9
TRENTINO A. ...	298	113,2	276	110,-	74	22,3
VENETO	1.040	343,5	913	288,6	293	75,1
FRIULI V.G.	312	103,3	276	94,1	110	37,4
EMILIA R.	1.305	396,4	1.210	365,-	461	126,3
UMBRIA	207	40,1	186	34,8	76	12,6
TOSCANA	913	317,-	775	272,-	217	52,7
MARCHE	436	101,-	384	92,4	147	41,-
LAZIO	392	559,4	364	546,8	86	213,9
TOT. NORD	9.482	3.438,2	8.698	3.192,9	3.019	108,8
TOSCANA	34	10,8	30	8,9	10	2,5
MARCHE	38	15,1	34	12,9	15	4,9
LAZIO	388	99,2	346	89,8	63	16,6
BRUZZO	336	72,3	302	63,4	71	10,2
MOLISE	69	15,1	62	13,5	12	1,6
CAMPANIA	982	324,9	880	280,1	255	103,5
PUGLIA	889	228,1	824	205,7	268	57,6
BASILICATA	219	47,9	202	42,5	43	7,9
CALABRIA	506	110,3	458	102,9	98	25,3
SICILIA	283	204,9	252	181,8	60	46,2
SARDEGNA	244	57,7	223	54,3	67	19,5
Tot. SUD	3.988	1.186,3	3.613	1.055,8	962	295,8
TOT. GEN. LE	13.470	4.624,5	12.311	4.248,7	3.981	404,6

Dai dati dianzi esposti risulta che:

- le domande di mutuo prodotte nell'anno sono state in complesso 13.470 per 4.624,5 md., di cui 9.482 per 3.438,2 md. da parte di enti del Centro/Nord e 3.988 per 1.186,3 md. da parte di enti del Mezzogiorno (nel 1985, le domande erano state 20.210 per 5.578 miliardi);

- di esse, ben 12.311 per 4.248,7 md. (8.698 per 3.192,9 md. riguardano il Centro/Nord e 3.613 per 1.055 md. il Mezzogiorno) hanno ottenuto l'adesione, mentre soltanto 3.981 per 1.404,6 md. hanno conseguito anche la concessione (3.019 per 1.108,8 md. si riferiscono ad enti del Centro/Nord e 962 per 295,8 md. ad enti del Mezzogiorno). (1 1)

Da tutto quanto precede, emerge che complessivamente, sia in termini di adesioni, sia in termini di concessioni, il volume dei prestiti ordinari della Cassa ha continuato, ancora nel 1986, a crescere; ma ciò, in buona misura, è dipeso da attività di comple-

(1 1) queste concessioni sono comprese fra quelle indicate nella tabella precedente nella col. "concessioni 1986 su adesioni 1986".

tamento delle procedure iniziate in precedenza; mentre per quanto riguarda specificamente il programma 1986, si riscontra una netta flessione, legata al sensibile calo di richieste, specie da parte degli enti del Mezzogiorno.

Il fenomeno è certamente da collegare alla svolta legislativa di cui si è già detto (12); ma è presto per trarre conclusioni, sia perchè il 1986 è stato afflitto dal grave ritardo verificato si nella approvazione definitiva del provvedimento annuale sulla finanza locale, (intervenuta con la legge 9 agosto 1986 n.488), sia perchè il secondo semestre dell'anno è stato caratterizzato dall'attesa di una riduzione del tasso di concessione dei mutui della Cassa, (13) sia, infine, perchè quanto delle possibilità di indebitamento non è stato utilizzato nel 1986, è previsto (art.6 - 3° comma - D.L. n.318, convertito nella L. n.488/1986) che vada ad aggiungersi a quelle stabilite, per il 1987, ai fini del calcolo degli oneri di ammortamento ammissibili a contribuzione statale.

(12) vedi ante, pag.35 e segg.

(13) poi ridotto dal 10,50% al 9% dal gennaio 1987.

2.1.3. - Interventi finanziari previsti da leggi speciali

Oltre ai mutui anzidetti la Cassa, nel 1986, ha continuato l'attuazione dei programmi di finanziamento qui di seguito elencati, a fronte delle speciali disposizioni che li prevedono: (14)

A) - mutui con fondi propri (complessivi 860 md.)

- L. n.650/1979 - opere di disinquinamento - sul plafond di 2.000 md., sono stati concessi nell'anno 38,7 md., per cui l'importo complessivo dei mutui concessi ammonta a 1.878,5 md.;

- L. n.144/1980 e successive integrazioni - opere di edilizia giudiziaria e carceraria - sul totale programmato di 3.000 md., con i 160,3 md. concessi nel 1986, si è raggiunto un complesso di concessioni pari a 1.312,3 md.;

- L. n.219/1981 e successive integrazioni - interventi in favore dei comuni terremotati - sul totale previsto di 710 md., sono state disposte concessioni per complessivi 520,3 md., compresi 13,8 md. di mutui concessi nel 1986;

(14) nel 1986, la serie di questi interventi si è arricchita notevolmente.

- L. n.784/1980 art.11 - mutui (aggiuntivi) per la metanizzazione del Mezzogiorno - (non c'è alcun plafond programmato) - nel 1986 sono stati concessi 15,1 md., contro i 17,9 md. del 1985;

- D.L. n.55/1983 convertito nella L. n.131/1983 - (quota riservata sui fondi di cui all'art.9 lett.c) + fondi ex art.10 - 4° comma L. n.488/1986) per il finanziamento delle ferrovie metropolitane - sui complessivi 600 md. previsti, le concessioni hanno raggiunto un totale di 440,- md., (comprese quelle disposte nel 1986 = 351,8 md.);

- L. n.424/1985 - ripristino opere danneggiate dalle avversità atmosferiche del gennaio/febbraio 1985: sul plafond complessivo di 500 md., sono stati concessi mutui per un totale di 280,3 md. (15)

(15) - la Cassa ha aggiunto per questa stessa finalità mutui ordinari per 560 miliardi, (con ammortamento a carico degli enti mutuatari).

- L. n.488/1986 art.11 - programma straordinario di edilizia scolastica per un totale di 4.000 md.

(2.000 md. per il 1986 e 1.000 per ciascuno degli anni 1987 e '88 -; per il ritardo con cui sono stati concretati i provvedimenti ministeriali di approvazione dei piani regionali previamente necessari, nessuna concessione era stata disposta a fine '86 (erano state date soltanto adesioni per 21,9 md.).

- il decreto del Ministro della P.I. che ha definito il programma di 2.00 md. per il 1986 (1200 md. per le finalità previste dalla lett.a) e 800 md. per quelle previste dalla lett.b) dell'art.11 del D.L. n.318/1986 convertito nella L. n.488/1986), determinando gli enti ammessi a contrarre i relativi mutui con ammortamento a carico dello Stato, è stato emanato il 30 ottobre 1986; dalla data di detto decreto decorreva il termine di 90 giorni per trasmettere le domande alla Cassa insieme ai progetti esecutivi approvati.

B)- con fondi dei cc/cc postali (complessivi 2.405,5 md.)

1)- nei limiti di 1/3 (L. n.344/1965)

- L. n.733/1984 - mutui alle Regioni per ripianamento deficit U.S.L. - non esiste plafond predeterminato - ai 486,5 md. concessi nel 1985, si sono aggiunte nel 1986 altre concessioni per complessivi 1.117,9 md. (totale concesso al 31/12/86 = 1.604,4 md.);

2)- a prescindere dal detto limite:

- L. n.94/1982 art.21 ter - intervento straordinario in favore del comune di Roma per acquisto alloggi - sui 240,- md. previsti, a fine 1985 erano stati concessi complessivamente 237,7 md., con i 2,3 md. concessi nel 1986, l'intervento risulta completato;

- L. n.887/1984 - art.14 - finanziamenti alla S.I.P. per complessivi 7.000 md. (1.000 all'anno dal 1985 al 1991) - ai 1.000 md. concessi nel 1985 si sono aggiunti altri 1.000 md. nel 1986;

- L. n.39/1982 - art.5 e successive aggiunte - anticipazioni all'Azienda P.T., per complessivi 5.189 miliardi, sui quali erano stati già concessi 2.529 miliardi al 31/12/85, con i 1.083,2 md. concessi nel 1986, i finanziamenti concessi sono saliti a 3.612,2 miliardi;

- L. n.39/1982 art.11 e successive integrazioni - anticipazioni all'A.S.S.T. per complessivi 465 md. - sono stati concessi nel 1986 ulteriori 120 miliardi, per cui al 31/12/86 risultavano concessioni per un totale di 455 miliardi;

- L. n.887/1984 art.8 -anticipazioni all'Amministrazione P.T. e all'A.S.S.T. per complessivi 5.000 miliardi (in 5 anni), ai 200 md. già concessi nel 1985, nel 1986 si è aggiunta una seconda tranche di ulteriori 200 md.;

C)- Con fondi finalizzati appositamente messi a disposizione della Cassa (16)

- L. n.784/1980 - interventi per la metanizzazione del Mezzogiorno (17) - sono stati accreditati nel 1986 alla Cassa 142 ml. di fondi statali e 108,7 miliardi dal F.E.S.R.; per contro sono stati erogati nell'anno ai comuni 66,4 md. di contributi statali in c/capitale, 39,6 md. di contributi F.E.S.R., 20,4 miliardi di contributi statali in c/interessi e 82,3 miliardi in c/anticipazioni sui fondi F.E.R.S. (in totale 208,6 md.);

- L. n.526/1982 art.56 - fondo per gli interventi regionali - il fondo, che a fine 1985 ammontava a 745,1 md. (compresi i fondi della B.E.I. di cui all'art. 21 - V comma della L. 130/1983), ha registrato nel 1986 accreditamenti per 1.451,1 md. contro erogazioni per 532,5 md.;

(16) sono escluse le attività della Sezione Autonoma per l'edilizia residenziale.

(17) per dettagli, vedi precedente relazione pag.84.

- D.L. n.786/1985. convertito nella L. n.44/1986 -
interventi straordinari per l'imprenditorialità gio-
vanile nel Mezzogiorno - 2.200 md. complessivi per
gli anni 1985/'88 - è stata emanata la disciplina re-
golamentare, con l'emanazione dei decreti intermini-
steriali Tesoro/Industria in data 11 gennaio e 3 lu-
glio 1986, sono stati costituiti il Comitato (ammini-
strativo), il Nucleo di valutazione e la Segreteria
tecnica, adempimenti indispensabili per l'avvio con-
creto dell'attuazione del programma; al 31/12/86
erano stati accreditati alla Cassa 720 md. (715 md.
per finanziamenti e 5 md. per spese di funzionamento);
le erogazioni dell'anno (164 milioni complessivamente)
riguardano soltanto spese di funzionamento.

E' da tener presente che complessivamente l'atti-
vità della Cassa è consistita nel 1986 nell'esaminare
29.286 domande di mutuo (per un totale di 14.011,9 mi-
liardi), nel dare 32.259 adesioni di massima per un to-
tale di 12.276,3 md. e nel disporre 28.759 concessio-
ni per un totale di 11.697,7 md.. (18)

(18) non è compresa l'attività svolta dalla Sezione
Autonoma per l'Edilizia.

CAPITOLO 3°

PROBLEMI RELATIVI ALL'ESIGENZA DI INDIRIZZARE I FINANZIAMENTI IN FAVORE DEGLI ENTI LOCALI VERSO OBIETTIVI DI INVESTIMENTO RISPONDENTI A CRITERI DI RAZIONALITA' E PRODUTTIVITA'

L'esigenza di indirizzare i finanziamenti in favore degli enti locali verso obiettivi di investimento il più possibile rispondenti a criteri di razionalità e produttività è stata particolarmente sentita dalla Cassa depositi e prestiti, la quale nel 1985, "in previsione della progressiva abolizione dei plafonds, che portano ad adottare criteri essenzialmente quantitativi", aveva introdotto a titolo sperimentale una scheda di valutazione dei costi e dei benefici dell'opera di cui si richiedesse il finanziamento, al fine di un esame qualitativo del progetto, "considerato sia in rapporto al contesto socio-economico in cui si inserisce l'opera stessa e sia in rapporto alla tipologia di opere a cui essa appartiene". (1)

(1) - vedi circolare 11 febbraio 1985, n.1141 - Istruzioni generali per l'accesso al credito della Cassa depositi e prestiti, nel supplemento ordinario n.17 della G.U. n.58 dell'8.3.1985.

Questo nuovo tipo di istruttoria era stato previsto per le opere di costo superiore a 500 milioni, adottando una scheda riepilogativa più semplice per le opere di costo non superiore a 3 miliardi, mentre per quelle di costo superiore a 3 miliardi occorreva compilare una più complessa e dettagliata "metascheda"

Si invitavano gli enti a suggerire le osservazioni e gli aggiustamenti necessari prima della definitiva adozione della scheda e metascheda come documento base per la finanziabilità; le stesse intanto erano richieste, come "titolo preferenziale", per tutte le domande di mutuo superiori a 500 milioni e come "titolo indispensabile" soltanto per le domande di mutuo sui plafonds di cui alla lettera c) dell'art.9 del D.L. n.55/1983 convertito nella legge n.131/1983 e di cui all'art.13 della L. n.130/1983 (lett. d)), destinati ad opere pubbliche di particolare rilevanza o di interesse sovracomunale, impianti di depurazione e di smaltimento rifiuti urbani solidi, opere finalizzate al risparmio energetico, opere di urbanizzazione aree per l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare.

Detta iniziativa non ha conseguito concreti risultati e non conta affrontare e non è stato affrontato il problema che attiene ai limiti di autonome valutazioni da parte della Cassa della utilità socio-economica dei progetti da finanziare.

Tutto ciò non esclude che problemi possano presentarsi in futuro, specie ove la Cassa venisse a trovarsi nella impossibilità di accogliere tutte le richieste di finanziamento presentate dagli enti. Sarebbe però preferibile che i criteri relativi ad una obiettiva selezione venissero fissati con atti aventi valore normativo.

Di fatto, le prescrizioni che avrebbero dovuto essere vincolanti non hanno trovato alcuna applicazione, nel senso che la mancata produzione della scheda e/o della metascheda - ovvero eventuali negative valutazioni emergenti dalle schede e/o metaschede presentate - abbiano mai condizionato l'accoglimento, o meno, delle domande di mutuo.

Dall'esperimento in cui l'applicazione delle prescrizioni stesse si è concretato, è emersa la difficoltà, ben nota, di stabilire parametri obiettivi di riferimento per giudicare la validità dei progetti, anche per la scarsa propensione degli enti alla collaborazione richiesta.

Non sono valutabili eventuali effetti negativi che sulla formulazione delle richieste da parte degli enti locali abbia potuto avere la condizione, posta come titolo preferenziale o indispensabile, nei riguardi di enti che abbiano cioè ritenuto di non poter corrispondere alle richieste.

Nè l'esperienza mostra che possano adeguatamente corrispondere allo scopo strumenti come i piani re

gionali di sviluppo, il bilancio pluriennale ed annuale redatti per programmi e progetti e la relazione programmatica, con eventuale intervento da parte della Regione.

E neppure sembra avere miglior esito - almeno da quanto è dato vedere dalla sua prima applicazione - il disposto dell'art.10 - V^o e VI comma - del D.L. 318/1986, convertito nella legge n.488/1986, (2) che, riservando il 25% del volume di finanziamenti ordinari della Cassa ad opere comprese in particolari piani regionali di intervento, mira a promuovere una attività coordinata fra le Regioni, gli enti locali e la Cassa (3).

(2) - disposizione rinnovata per il 1987 con i commi IV e V dell'art.10 del D.L. n.256/'87.

(3) - vedi ante, pag. 35 per i deludenti risultati 1986.

CAPITOLO 4°

IL QUADRO GENERALE DEGLI IMPIEGHI DELLA GESTIONE PROPRIA DELLA CASSA E LA LORO DINAMICA, A FRONTE DELLE DISPONIBILITA' FORNITE DALLE FONTI DI PROVVISATA

4.1 - I mezzi affluiti alla Cassa nel corso del 1986

Tra il 31 dicembre 1985 e il 31 dicembre 1986, il totale dei mezzi amministrati dalla Cassa sono passati da 98.613,9 miliardi a 112.017,8 miliardi (+ 13.403,9 md.), ripartiti come segue:

(miliardi)

	31/12/85	31/12/86	variazioni
(1) gestione propria	84.544,8	94.598,-	+ 10.053,2
gestioni speciali senza rendiconto proprio	3.836,3	5.568,6	+ 1.732,3
Sezioni autonome	10.232,8	11.851,2	+ 1.618,4
Totali	98.613,9	112.017,8	+ 13.403,9

(1) - sono compresi i fondi dei cc/cc postali, utilizzabili soltanto entro il limite di 1/3 del saldo, al 31 dicembre precedente (L. n.344/'65), del c/c col Tesoro, al 3,50%.

Nell'anno, l'afflusso di nuovi capitali di competenza della gestione propria è stato cospicuo, soprattutto per quanto riguarda la raccolta del risparmio postale, il cui gettito è continuato a livelli assai sostenuti, (2) nonostante la riduzione dei tassi disposta col decreto interministeriale Tesoro-Poste del 13 giugno 1986 e nonostante l'ulteriore riduzione determinata nel rendimento netto (per i risparmiatori) dei buoni postali fruttiferi dal D.L. 19 settembre 1986 n.556, convertito con modificazioni nella legge 17 novembre 1986 n.759; quest'ultimo provvedimento ha eliminato l'esenzione da imposta prima prevista per gli interessi di detti titoli, ai quali, se emessi prima del 30 novembre 1987, si applica ora una ritenuta (a titolo di imposta) del 6,25% e del 12,50%, se emessi dopo detta data.

E' da tener conto, peraltro, che 5.820,8 md. del detto incremento sono costituiti da interessi capitalizzati al netto di imposta, per cui l'afflusso effettivo si riduce a 4.761,3 md. (+ 1.652,6 md. rispetto ai 3.108,7 md. del 1985).

E' ancora da rilevare che, al 31 dicembre 1986, il saldo del c/c infruttifero con le Poste ammontava a ben 1.151,7 md. (+ 444,3 md. rispetto al 31/12/85), per cui il denaro fresco a disposizione della Cassa si è ulteriormente ridotto a 4.317 md.: il fenomeno denuncia

(2) - nell'anno il debito complessivo della Cassa verso i risparmiatori postali è cresciuto di 10.582,1 md., a fronte dei 7.989,9 md. del 1985.

un ritardo, sicuramente ingiustificabile, nel trasferimento alla Cassa dei fondi raccolti dall'Amministrazione postale attraverso i suoi uffici.

Altro dato da sottolineare è quello relativo all'incremento (+ 1.019,8 md.) dei fondi provenienti dai cc/cc postali: si accentua, quindi, la già segnalata (3) tendenza rapidamente calante del gettito di questa fonte.

Sempre riguardo all'andamento della provvista, è da rilevare che per la prima volta compare tra le fonti la Banca Europea per gli Investimenti: si tratta di una prima tranche, di 1,9 md., su un importo complessivo che il predetto istituto comunitario si è impegnato a concedere per il finanziamento di opere di competenza degli enti locali. In sostanza la Cassa interviene allo scopo di agevolare l'accesso degli enti locali ai finanziamenti B.E.I., per i quali - specie gli enti di minori dimensioni - incontrano notevoli difficoltà.

In aggiunta ai nuovi flussi di cui si è detto, la gestione propria della Cassa ha registrato, nell'anno, rientri di capitali per 3.004,4 md. (a fronte dei 1.943,6 md. del 1984 e dei 2.336,5 md. del 1985): è da

(3) - a partire dal 1984: +6.693,9; +3.056,1;
+1.019,8.

sottolineare la tendenza a crescere di questa componente delle disponibilità finanziarie della gestione, da collegare - oltre che al cospicuo importo complessivo dei mutui concessi negli ultimi anni - alla quota notevole di mutui il cui ammortamento è iniziato da parecchi anni, di quelli il cui periodo di ammortamento è stato abbreviato (da 35 a 20 anni) (4), nonché alla circostanza che sono ormai prossimi all'estinzione (5) i mutui in cartelle concessi negli anni 1977, '78 e '79, nel quadro dell'operazione straordinaria di consolidamento delle situazioni debitorie degli enti locali.

L'ammontare delle quote di capitale comprese nella rate di ammortamento dei mutui ha raggiunto negli ultimi anni i seguenti livelli: 1983 = 1.457,9 miliardi; 1984 = 1.744,6 md.; 1985 = 2.104,8 md.; 1986 = 2.669,1 md..

(4) - a partire dal 1981.

(5) - per questi mutui le rate di ammortamento che rientrano sono costituite quasi interamente da quote di capitale.

4.2 - Gli impieghi della gestione propria e la loro dinamica.

Nel corso del 1986 sono stati concessi mutui per complessivi 11.697,7 md. (6) e sono stati acquistati titoli per 1.220 miliardi (di cui 350 miliardi a carico del fondo di riserva).

Per il combinato effetto delle nuove decisioni di investimento adottate nell'anno, dei rientri, nonchè della quota di nuovi mezzi forniti dalla raccolta e versati in conto corrente presso la Tesoreria centrale, il quadro degli impieghi fruttiferi della gestione propria si è così modificato rispetto a quello che si presentava al termine dell'esercizio precedente:

(6) di cui 9.292,2 md. con fondi propri e 2.405,5 con fondi del conti correnti postali.

(miliardi)

IMPIEGHI	al 31/12/85	al 31/12/86	variazioni
- Prestiti	57.201,1	66.229,7	+ 9.028,6
- Titoli (7)	2.151,8	2.786,5	+ 634,7
- partecipazioni	488,-	844,3	+ 356,3
- c/c Tesoro per i fondi del risp. postale	13.616,5	18.699,5	+ 5.083,-
- c/c Tesoro per i fondi dei cc/cc postali	22.564,3	19.144,7	- 3.419,6
- cc/cc con le Sez. Autonome	2.250,5	2.248,2	- 2,3
Totali	98.272,2	109.952,9	+11.680,7

Riguardo ai dati di cui sopra, è da osservare quanto segue:

- il cospicuo incremento complessivo dei mutui, di competenza della gestione propria, in essere a fine '86 (+ 9.028,6 md., a fronte dei + 7.761,8 md. dell'anno precedente) segna un nuovo massimo storico; il dato - che è la risultante della massa di nuove concessioni di prestiti disposta nell'anno (11.697,7 md.) (8),

(7) non sono compresi i titoli del fondo di riserva passati da 594,7 a 785,6 md.

(8) di cui 9.292,2 md. con fondi propri e 2.405,5 miliardi con fondi dei cc/cc postali.

da una parte, e dall'altra, del complesso dei rientri (somma delle quote-capitale comprese nelle rate di ammortamento scadute nello stesso anno) - risulta influenzato sensibilmente da interventi speciali, tra cui, i più rilevanti sono costituiti da anticipazioni allo Stato per 1.403,2 md., dalla seconda tranche di 1.000 md. alla S.I.P. sui complessivi 7.000 md. di cui all'art.14 della legge n.887/1984 (finanziaria 1985) e da 1.117,9 md. di mutui alle Regioni, a mente del D.L. 29.8.84 n.528, convertito nella legge 31/10/1984 n.733 (deficit 1984 del servizio sanitario);

- ai dati di cui sopra, sono da ricollegare quelli relativi alle somme da somministrare sulla massa dei mutui concessi (ed entrati in ammortamento), che ha raggiunto a fine '86 l'importo complessivo di 16.671,8 miliardi (14.389,2 md. a fine '85), con un incremento di 2.282,6 miliardi;

- per quanto riguarda i titoli della gestione, il cui importo (2.786,5 md.) sommato a quello dei titoli del fondo di riserva (785,6 md.) porta la consistenza complessiva del portafoglio della Cassa al 31/12/86 a 3.572, 1 md. (con un aumento di 825,6 md. rispetto al l'anno precedente), è opportuno precisare che, in particolare la consistenza dei titoli degli istituti di credito speciale, al capitale dei quali la Cassa par-

tecipa per legge è variata come appresso:

(miliardi)

Descrizione	Gestione	Fondo ris.	Totale al 31.12.85	Gestione	Fondo ris.	Totale al 31/12/85
I.M.I.	1.355,9	123,-	1.478,9	1.642,4	245,7	1.888,1
CREDIOP	325,2	445,-	770,2	684,4	516,9	1.201,3
IST.CREDITO SPORTIVO	19,3	-	19,3	28,3	-	28,3
MELIORCONS.	17,4	-	17,4	26,7	-	26,7
TOTALI	1.717,8	568,-	2.285,8	2.381,8	762,6	3.144,4

- quanto all'incremento (+ 356,2 md.) della consistenza delle partecipazioni della Cassa, il cui ammontare complessivo è passato a fine '86 a 844,3 md. (488,1 md. al 31/12/85), esso è stato determinato esclusivamente dalla aumentata partecipazione al capitale dell'I.M.I., con seguente alla conversione di obbligazioni, per 125 md., e, per 231, 2 md., ad aumenti gratuiti di capitale, deliberati dal predetto Istituto;

- riguardo alle variazioni che presentano i saldi al 31/12/86 dei due cc/cc fruttiferi con il Tesoro, rispetto all'anno precedente, è da osservare che il sensibile incremento del primo (+ 5.083,- md.) è da collegare con quanto si è già detto (9), circa l'andamento della raccolta del risparmio postale, mentre la riduzione del secondo (- 3.419,6 md.) è da mettere in relazione, da un lato, al rallentamento della crescita del saldo del c/c Cassa-Poste, per i fondi dei cc/cc postali (10), dall'altro, al crescente impiego di tali fondi che la Cassa va facendo per le proprie esigenze e soprattutto per i finanziamenti disposti da leggi speciali (11).

(9) -vedi ante pag. 57 e segg.

(10) -vedi ante pag. 58.

(11) -si confermano, al riguardo le osservazioni di cui a pag.16 della precedente relazione .

CAPITOLO 5°

LA SITUAZIONE PATRIMONIALE, I RISULTATI DI GESTIONE E LA LIQUIDITA'.

5.1 - Considerazioni in ordine alla situazione patrimoniale della gestione propria a fine '86 - Confronto con quella relativa al 31 dicembre 1985.-

Il raffronto tra i dati dello stato patrimoniale della gestione propria può effettuarsi sulla scorta dei due prospetti di cui appresso:

(miliardi)

PASSIVITA'	al 31.12.85	al 31.12.86	variazioni
a)- provvista	84.544,6	94.598,-	+ 10.053,4
b)- disponibili tà derivate	14.389,2	16.671,9	+ 2.282,7
c)- passività correnti	3.414,5	3.433,9	+ 19,4
d)- fondi di am mortamento mob.	0,7	2,2	+ 1,5
e)- fondi di am mortamento immob.	0,3	0,7	+ 0,4
f)- fondo di do tazione e riserve	1.410,6	1.743,4	+ 332,8
Totali	103.759,9	116.450,1	+ 12.690,2

(miliardi)

ATTIVITA'	al 31.12.85	al 31.12.86	variazioni
a)- impieghi fruttiferi	98.272,3	109.952,9	+ 11.680,6
b)- liquidità in fruttifere	1.504,4	1.221,6	- 282,8
c)- crediti e ratei attivi	3.113,1	4.269,2	+ 1.156,1
d)- mobili e immobilizzazioni tecniche	4,4	12,-	+ 7,6
e)- investimenti del fondo di riserva	600,3	795,-	194,7
Totali	103.494,5	116.250,7	12.756,2

Riguardo ai sintetici dati suesposti, si può osservare quanto segue:

PASSIVITA'

- le variazioni in aumento hanno riguardato soprattutto le voci di cui alle lett. a), b) ed f), per complessivi 12.668,9 md.; in conseguenza di esse, la situazione patrimoniale della gestione propria a fine '86 risulta così modificata nei rapporti di composizione del passivo:

(miliardi)

PASSIVITA'	al 31/12/85		al 31/12/86	
	V.A.	%sul tot.	V.A.	%sul tot.
a)+b)-provvista e disponibili- tà derivate	98.933,8	95,35	11.269,9	95,55
f)- fondo di do- tazione e riserve	1.410,6	1,36	1.743,4	1,50
c)- passività correnti	3.414,5	3,29	3.433,9	2,95
d)+e)-fondi di ammortamen- to	1,-	(0,001)	2,9	(0,003)
Totali	103.759,9	100,-	116.450,1	100,-

- circa il notevole incremento delle disponibilità finanziarie complessivamente fornite dalle fonti di provvista e di quelle relative alle "disponibilità derivate" (lettera a) e b)) si è già detto (1); basterà, quindi, rimarcare qui che le variazioni in aumento che si registrano a fine '86 (rispettivamente + 10.053,4 e + 2.282,7 md.) sono cospicue, ma tuttavia entrambe di importo inferiore a quelle riscontrate a fine '85 (rispettivamente, + 11.016,4 e + 3.153,7 md.);

- l'incremento di cui alla lett. f) (+ 332,8 md.), si riferisce esclusivamente al fondo di riserva ed è stato determinato, per 231,3 md., dall'aumento gratuito della partecipazione I.M.I. (nell' '85 c'era stato un aumento, a questo titolo, di 93,7 md.) di cui si è già detto (2)

(1) -cfr. ante, pag.57 e 62.

(2) -cfr. ante, pag.62 e 63.

e, quanto a 101,5 md., dagli utili prodotti nell'anno dagli investimenti del fondo medesimo;

- riguardo ai rapporti di composizione è da rilevare la diminuita incidenza percentuale delle passività correnti e l'aumentato rapporto percentuale che spetta ai fondi di riserva.

ATTIVITA'

- le variazioni in aumento hanno riguardato in misura rilevante le voci a), c) ed e), (complessivamente + 13.031,4 md.); l'unica in diminuzione è invece quella relativa alla voce b), (- 282,8 md. a fronte dei + 184,7 md. dell'85); in conseguenza di dette variazioni, a fine '86 il quadro delle attività patrimoniali della gestione propria risulta modificato nei rapporti di composizione, come dal prospetto riportato alla pagina seguente;

- al riguardo, sembra da osservare anzitutto che la quota relativa al 1986 degli impieghi fruttiferi - lett. a) - è leggermente diminuita in termini percentuali (- 0,39%), mentre quella relativa alle liquidità infruttifere - lettera b) - pur risultando in diminuzione, è diminuita in misura inferiore a quanto ci

(miliardi)

ATTIVITA'	al 31/12/85		al 31/12/86	
	V.A.	% sul tot	V.A.	% sul tot.
a)- impieghi fruttiferi	98.272,3	94,97	109.952,9	94,58
e)- investimenti del fondo di riserva	600,3	0,58	795,-	0,69
c)- crediti e ratei attivi	3.113,1	3,--	4.269,2	3,67
b)- liquidità in fruttifere	1.504,4	1,45	1.221,6	1,05
d)- mobili ed immobilizzazioni tecniche	4,4	(0,005)	12,-	0,01
Totali	103.494,5	100,--	116.250,7	100,--

si sarebbe potuto attendere dall'andamento delle altre sue componenti (soprattutto dalla diminuzione del saldo del c/c col Tesoro - ex 2,70%-passato da 734,6 a 9,97 miliardi); entrambi i dati, infatti, risentono del già segnalato incremento del saldo del c/c infruttifero fra la Cassa e le Poste per i fondi del risparmio postale, che a fine '86 aveva raggiunto 1.151,7 md. (3);

- è, inoltre, da sottolineare la crescita dell'incidenza

(3) cfr. ante pag. 57.

degli investimenti del fondo di riserva - lett. e) = + 0,11) - da imputare in massima parte all'aumento del portafoglio titoli di pertinenza del fondo medesimo, passato nell'anno da 594,7 a 785,6 md., ma anche all'altra componente (n.12 delle attività riportate nello stato patrimoniale: "ristrutturazione immobile (4) del fondo di riserva"), che è passata da 1.104,2 milioni del 1984 a 1.822,- milioni nel 1985, per raggiungere i 5.656,4 milioni a fine '86, per effetto degli imponenti lavori di manutenzione straordinaria e di trasformazione eseguiti in detti anni;

- discorso in parte analogo è da fare per la crescente incidenza della voce d) ("immobili e immobilizzazioni tecniche"), con l'avvertenza, peraltro, che in questo caso il trend va misurato tenendo conto degli importi man mano raggiunti dalla posta in esame (n.10 delle attività dello stato patrimoniale) al netto di quelli relativi alla corrispondente posta "mobili ed immobilizzazioni tecniche" (voce 13/3 delle passività); i valori così rilevati indicano che si è passati dai 2.004,7 ml. del 1984, ai 3.683,5 ml. del 1985, per finire ai 9.781,7 ml. del 1986: ciò è conseguenza delle notevoli spese di inve-

(4) -trattasi del palazzo in cui ha sede la Cassa e che è ancora parzialmente occupato dal Provveditorato Generale dello Stato.

stimento effettuate dalla Cassa nei detti anni, per ammo
dernare i mobili e le attrezzature, in particolare quell
le del Centro Elaborazione Dati.

5.2 - I risultati di gestione

Dal conto economico della gestione principale per il 1986, si rilevano spese ed oneri per un totale di 7.783,3 miliardi (+ 926,1 md. rispetto al 1985).

Essi possono sintetizzarsi come appresso:

(valori in miliardi)

Spese ed oneri	1985	1986	differenze
- interessi passivi	6.572,9	7.471,8	+ 898,9
- spese di amministrazione	274,8	297,9	+ 23,1
- imposte sui <u>divi</u> dendi	7,8	11,5	+ 3,7
- provvigioni	1,5	1,3	- 0,2
- ammortamenti	0,2	0,8	+ 0,6
Totali	6.857,2	7.783,3	+ 926,1

E' di tutta evidenza che l'aumento complessivo degli oneri della gestione è dipeso dall'incremento degli inte-

ressi passivi (+ 898,9) (5); i seguenti approfondimenti evidenziano che, nell'ambito di questa voce, la componente fondamentale è la variazione degli interessi passivi sul risparmio postale (+ 955,6) e in special modo di quelli relativi ai buoni postali fruttiferi (+ 900,3).

Nella tabella che segue sono riportate, a confronto con le variazioni 1985, prima le variazioni in aumento, poi quelle in diminuzione:

(valori in miliardi)

a)- interessi che risultano in aumento rispetto al 1985

	1986	(1985)
- sui buoni postali fruttiferi	+ 900,3	(+ 1.549,3)
- sui libretti	+ 55,3	(+ 100,4)
- sui cc/cc enti vari	+ 21,4	(- 23,7)
- sui depositi in numerario	+ 0,8	(+ 0,9)
- sui fondi B.E.I.	+ 0,1	(non c'erano)
- sui mutui da somministrare	+ 12,2	(+ 42,3)
Totale a)	+ 990,1	(+ 1.699,2)

(5) - l'aumento è tuttavia inferiore a quello risultante nel 1985 rispetto al 1984 (+ 1.699,2 md.).

(valori in miliardi)

b)- interessi passivi in diminuzione

	1986	(1985)
- sulle cartelle	- 82,3	(- 81,4)
- sul c/c con le Poste 3,35%	- 8,9	(- 278,6)
Totale b)	- 91,2	(- 360,-)
Totale a)-b)	+898,8	(+1309,2)

In particolare, riguardo agli interessi passivi sul risparmio postale e più specificamente sui buoni postali, si richiamano qui le considerazioni fatte nella precedente relazione (6), alle quali basterà far seguire soltanto qualche nota aggiuntiva in merito a quanto si è verificato nel corso del 1986.

A tal fine, nel prospetto riportato alla pagina seguente, si mettono a raffronto i dati relativi all'andamento di questa speciale forma di risparmio nel 1985 e nel 1986, nonchè a quelli che sarebbero scaturiti dall'ipotesi - meramente teorica - di assoluta assenza di nuovi depositi e di rimborsi, fatta nella precedente relazione:

(6)-cfr. relazione sulla gestione 1985, pagg. da 22 a 25 e da 38 a 40.

(valori in miliardi)

Movimento B.P.F.	1985	1986 cons.	(1986 prev.)
= consistenza iniziale	33.942,6	40.973,4	(40.973,4)
- rimborsi dell'anno	4.369,1	4.367,3	(-)
Differenza	29.573,5	36.606,1	(40.973,4)
+ depositi dell'anno	7.059,6	8.102,4	(-)
Somma	36.633,1	44.708,5	(40.973,4)
+ interessi capitalizzati	4.340,3	5.240,7	(5.077,9)
= consistenza finale	40.973,4	49.949,2	(46.051,3)

Dalla tabella emergono le note di cui appresso:

- tra il 1985 ed il 1986, la consistenza finale è aumentata di 8.975,8 md. (nel 1985, rispetto al 1984, l'aumento globale era stato di 7.030,8 md.);

- l'incremento suddetto è stato determinato dal gioco rimborsi/depositi per 3.735,1 md. (2.690,5 md. nel 1985) e dalla capitalizzazione degli interessi maturati nell'anno per 5.240,7 md. (4.340,3 md. nel 1985);

- i rimborsi 1986 (4.367,3 md.) sono stati quasi allo stesso livello dell'anno precedente (4.369,1 md.); i de-

positi, invece, sono risultati in aumento di 1.042,8 miliardi nel 1986 rispetto al 1985 (nei due anni l'ammontare è stato, rispettivamente, di 8.102,4 md. e 7.059,6 md.);

- i dati di rendiconto 1986 si discostano dalla "previsione" nei seguenti punti:

- saldo depositi/rimborsi	+ 3.735,1 md.
- capitalizzazione interessi	+ 162,8 md.
	<hr/>
consistenza finale	+ 3.897,9 md.

Da quanto precede sembra di poter concludere che:

- non è rilevabile alcuna reazione negativa dei risparmiatori alle riduzioni dei tassi di rendimento dei buoni postali previste dal decreto interministeriale Tesoro/Poste 13 giugno 1986 e dal decreto-legge 19 settembre 1986 n.556, convertito nella legge 17 novembre '86 n.759; anzi, risulta accentuato l'afflusso di nuovo risparmio, particolarmente verso i buoni a termine;

- il vivace movimento depositi-rimborsi del 1986 ha determinato una lieve flessione della componente interessi del costo medio di provvista dei buoni (da 11,91% a

11,86%), in dipendenza dell'aumentato scarto tra gli interessi passivi spettanti ai "vecchi" buoni e quelli previsti per i nuovi (7), ciò vale a spiegare la misura dell'incremento degli interessi, inferiore a quanto sarebbe stato da attendersi in relazione all'aumentata consistenza di capitali (8);

- nel 1986 anche l'andamento del risparmio postale a libretto è continuato a ritmo assai sostenuto (+ 608, - miliardi per capitale e + 39,2 miliardi per interessi).

Da quanto sopra resta confermato che i risultati del 1986 non forniscono sufficienti elementi per una valutazione degli effetti della citata manovra dei tassi di provvista del risparmio postale, sia perchè l'incidenza concreta di essa sarà apprezzabile solo a partire dalla gestione 1987, sia perchè l'esito della stessa dipende essenzialmente dai fattori "esterni", che determinano l'andamento generale del mercato del credito, le cui prospettive, al momento, appaiono incerte.

(7) - l'aumento della consistenza finale al netto degli interessi capitalizzati ha comportato la sostituzione di vecchi buoni per 4.367,3 miliardi e l'aggiunta secca di nuovi per 3.735,1 md.

(8) - questo fatto può considerarsi, in parte, una anticipazione degli effetti della citata riduzione dei tassi.

Prima di chiudere il discorso sugli oneri, è opportuna qualche osservazione sulla voce "spese di amministrazione", che ha scarso rilievo quantitativo (297,9 md.) rispetto al totale della spesa, ma merita attenzione per la sua natura.

Al riguardo, conviene distinguere le sue due componenti, che si riferiscono l'una alle spese di raccolta del risparmio postale - calcolate forfettariamente (secondo l'apposita convenzione) e rimborsate all'Amministrazione P.T. (275,3 md.) - e l'altra alle spese di funzionamento della Cassa, per la quota riguardante la gestione propria (22,6 md., su un totale di 30,2 md.).

La prima presenta un incremento rispetto all'anno precedente di 21,- md., che appare coerente con l'andamento della raccolta del risparmio; la seconda risulta in aumento per 2,1 md. rispetto all'anno precedente, in cui l'ammontare era stato di 20,5 md. (su un totale di 26,7 md.).

Gli incrementi più significativi riguardano le spese per il personale (+ 2.311,- ml.), per acquisto

di beni e servizi (+ 344,4 ml.), per il personale in quiescenza (+ 169,2 ml.) e il fitto (figurativo, + 101,- ml.).

Procedendo in modo analogo a quanto si è fatto dianzi per le spese, si può riassumere il conto rendite e profitti nel modo seguente:

(miliardi)

Rendite e profitti	1985	1986	differenze
- interessi attivi	6.559,9	7.744,4	+ 1.184,5
- dividendi su partecipazioni	25,-	35,8	+ 10,8
- utili sui rimborsi di titoli	15,8	18,1	+ 2,3
- proventi dei depositi	4,8	5,5	+ 0,7
- entrate diverse	1,8	5,5	+ 3,7
Totali	6.607,3	7.809,3	+ 1.202,-

Globalmente, rispetto all'anno precedente, le componenti positive di reddito sono aumentate di 1.202,- miliardi, di cui 1.184,5 ml. costituiscono l'incremento degli interessi attivi, 10,8 md. l'aumento dei dividendi e 6,7 md. riguardano il complesso delle altre voci.

Analizzando le varie componenti della voce in teressi attivi, (di gran lunga la più rilevante), si constata che risultano in aumento quelli riguardanti:

	(1985)	1986
- prestiti con fondi propri e dei cc/cc postali	(+ 372,-)	+ 954,6
- il c/c Tesoro 9%	(+ 516,-)	+ 471,8
- i titoli della gestione	(- 3,4)	+ 12,2
- i cc/cc con le Sezioni Autonome	(- 0,3)	+ 13,-
Totale a)	(+ 884,3)	+1.451,6

Risultano invece in diminuzione gli interessi riguardanti:

	(1985)	1986
- il c/c Tesoro 3,50%	(- 396,3)	- 151,9
- i prestiti in cartelle	(- 103,9)	- 115,2
Totale b)	(- 500,2)	- 267,1
Totale a)-b)	(+ 384,1)	+1.184,5

Dai dati suesposti emerge che le componenti che hanno maggiormente contribuito a determinare l'incremento complessivo degli interessi attivi sono:

- i prestiti, a causa dell'aumentato volume di concess

sioni, nonché dell'aumentata redditività media (da 8,66% a 8,94%);

- il c/c col Tesoro 9%, per i fondi provenienti dal risparmio postale, per effetto dell'aumento del saldo medio.

Fattori questi che hanno largamente compensato le variazioni negative riguardanti il c/c col Tesoro 3,50%, per i fondi provenienti dai cc/cc postali (9) ed i prestiti in cartelle, ormai prossimi all'esaurimento.

Passando ad esaminare il risultato netto di gestione, che si concreta in un utile di 26,- md., si constata che, rispetto all'anno precedente, in cui si era avuta una perdita di 249,9 md., si è verificato un miglioramento di 275,9 md., in presenza di una crescita complessiva delle rendite e profitti, (+ 1.202,- miliardi) più accentuata dell'incremento com-

(9) - il cui saldo medio è diminuito per il combinato effetto del minore incremento degli afflussi ed il maggiore impiego che si va facendo di tali fondi.

plussivo delle spese ed oneri (+ 926,1 md.).

Gli utili suddetti, come è previsto dall'art. 4 della legge n.197/1983, saranno destinati a ridurre la perdita di gestione 1985.

5.3 - Considerazioni sulla liquidità

Per ottenere indicazioni sulla liquidità della gestione propria della Cassa - argomento di particolare interesse trattandosi di un organismo che svolge attività creditizia - nelle tabelle che seguono vengono riclassificati i dati dello stato patrimoniale, (10) secondo criteri adeguati allo scopo.

Riguardo ai dati contenuti nelle tabelle è da osservare, per quanto riguarda le attività, che:

- la classificazione adottata si discosta dai criteri normali quanto alla collocazione data ai titoli, (voce B)4)e) che non vengono inclusi tra i valori realizzabili a breve termine, ciò per rispettare la considerazione che in concreto ne ha l'amministrazione (valutandoli al costo e tenendoli in portafoglio fino alla scadenza), ma anche e soprattutto per tener conto della qualità dei titoli stessi, che appartengono (nella quasi totalità) a serie di obbligazioni chiuse, emesse dagli istituti di credito speciale al cui capitale la Cassa partecipa per legge, le quali

(10) -i dati sono relativi alla situazione al 31 dicembre 1986 a confronto con quella, analoga, al 31 dicembre 1985, al fine di rilevarne le variazioni.

GESTIONE PROPRIA

I ATTIVITA'

(valori in miliardi)

	al 31/12/85	al 31/12/86
A) <u>Attivo corrente</u>		
1)- <u>Disponibilità liquide</u>		
a)- numerario in cassa	0,3	0,5
b)- cc/cc fruttiferi col Tesoro	36.180,8	37.844,2
c)- cc/cc infruttiferi:		
- col Tesoro	734,5	10,-
- con le Poste	707,4	1.151,7
Totale 1)	37.623,-	39.006,4
2)- <u>Crediti a breve termine</u>		
a)- debitori	2.971,-	4.084,9
b)- ratei attivi	143,6	185,2
Totale 2)	3.114,6	4.270,1
TOTALE A)	40.737,6	43.276,5
B) <u>Attivo immobilizzato</u>		
3)- <u>Immobilizzazioni tecniche</u>		
a)- immobili e ristrutturazioni immob.	5,4	8,8
b)- mobili e attrezzature	3,7	9,8
Totale 3)	9,1	18,6
4)- <u>Immobilizzazioni finanziarie</u>		
a)- partecipazioni	488,1	844,3
b)- prestiti	57.201,1	66.229,7
c)- vitoli	2.746,4	3.572,1
d)- credito verso Sez. Edilizia	2.005,2	2.035,8
e)- credito verso S.I.R.	245,4	212,4
Totale 4)	62.686,2	72.894,3
TOTALE B)	62.695,3	72.912,9
TOTALE A)+B)	103.432,9	116.189,4

<u>II PASSIVITA' E NETTO</u>		(valori in miliardi)	
	al 31/12/85	al 31/12/86	
<u>C)- Passivo corrente</u>			
1)- <u>Provvista a breve</u>			
a)- risparmio postale	50.507,5	61.089,6	
b)- depositi in numerario e affranc.	394,1	451,9	
c)- cc/cc enti vari	2.828,3	2.091,9	
d)- cc/cc postali	27.901,6	28.921,4	
Totale 1)	81.631,5	92.514,8	
2)- <u>Debiti a breve</u>			
a)- mutui da somministrare	233,6	158,4	
b)- creditori	3.104,6	3.281,6	
c)- ratei passivi	233,6	158,4	
Totale 2)	17.727,4	20.111,9	
TOTALE C)	99.358,9	112.624,7	
<u>D)- Provviste a medio-lungo termine</u>			
a)- cartelle in circ.	2.913,3	2.041,3	
b)- fondi B.E.I.	-	1,9	
TOTALE D)	2.913,3	2.043,2	
<u>E)- Patrimonio netto</u>			
a)- fondo di dotazione	365,5	365,5	
b)- riserve	951,4	1.052,9	
c)- aumento gratuito partecipazioni	93,7	325,-	
d)- utili dell'esercizio (al netto perdite da riportare)	(249,9)	(223,9)	
TOTALE E)	1.160,7	1.519,5	
TOTALE C)+D)+E)	103.432,9	116.189,4	
Indice di liquidità= $\frac{\text{Totale A)}}{\text{Totale C}}$	= 0,410	0,384	

non hanno quotazione in borsa e per le quali non sarebbe determinabile un prezzo di compenso; è perciò che sono state incluse tra le immobilizzazioni finanziarie;

- qualche chiarimento è opportuno anche circa le voci "credito verso la Sezione dell'edilizia" (B4.d) e "credito verso la Sezione per l'intervento S.I.R." (B 4.a): nel primo caso si tratta dell'importo equivalente ai mutui in essere tra queli passati in gestione dalla Cassa alla Sezione al l'atto della sua istituzione, nonché di quelli dal la Sezione concessi con fondi della Cassa in virtù di speciali disposizioni; nel secondo caso, di 1/10 del valore dei titoli decennali rilasciati agli istituti creditori delle imprese del gruppo S.I.R., la cui cedola annuale viene pagata dalla Cassa, che ne viene rimborsata dal Tesoro l'anno successivo, per cui, appunto, per 1/10 la Cassa è costantemente in credito (fino all'anno successivo all'estinzione di detti titoli).

Per quanto si riferisce alle passività, sembra no utili le seguenti considerazioni:

- le poste indicate al punto C.1, costituiscono tutte debiti a vista; in particolare i fondi provenienti dai conti correnti postali rappresentano in sostanza giacenze di cassa e - tra l'altro - non sono incondizionatamente disponibili per le esigenze del

la gestione; ma ciò che più importa è che - e qui sta la specialità della Cassa - in forza di singolari disposizioni legislative (da ultimo, art.3 della legge n.197/1983) questi fondi vengono utilizzati in impieghi a medio - lungo termine, in deroga alle norme che regolano l'attività degli istituti di credito; ciò, evidentemente, in considerazione non solo dell'ampiezza e diffusione dei punti di raccolta (numero degli sportelli postali e loro capillare distribuzione sull'intero territorio nazionale), ma indubbiamente anche dello stretto rapporto che lega la Cassa al Tesoro;

- le sole poste del passivo della gestione in regola con le ordinarie norme del credito sono quelle indicate sotto la lett. D), per le quali viene rispettato il principio della corrispondenza (quantitativa e temporale) del tipo di raccolta con gli impieghi di destinazione;

- come esposto in calce alla seconda tabella, il rapporto tra l'attivo corrente e il passivo corrente ($\frac{A}{C}$), cioè l'indice di liquidità, al 31/12/85 e al 31/12/1986 assume, rispettivamente, i valori 0,410 e 0,384; secondo i criteri generalmente adottati, si

considerano valori normali di detto indice quelli prossimi all'unità; sembra evidente però che tali criteri non siano assolutamente applicabili alla gestione della Cassa, per le già esposte ragioni: basta considerare che nel nostro caso un valore uno dell'indice starebbe a significare che l'intera provvista postale è rimasta fra le disponibilità liquide;

- per gli stessi motivi, variazioni dell'indice che ne avvicinarsero, (o, al contrario, ne allontanassero) il valore alla (dalla) unità non possono senz'altro assumersi come sintomo di tendenza all'equilibrio (o di tendenziale squilibrio) patrimoniale.

Se si tiene nella giusta considerazione quanto si è già detto circa la funzione istituzionale della Cassa e si guarda alla realtà che i dati patrimoniali sopra riportati rappresentano sinteticamente, si vede che ciò che veramente rileva è controllare, da una parte, l'ammontare del debito della Cassa verso i risparmiatori postali (C.1 a) e verso i correntisti postali (C.1.d) e, dall'altra, i saldi dei conti correnti con il Tesoro (A.1.a) ed A.1.c).

Sono, in effetti, questi fondi liquidi (che la Cassa tiene nei detti conti correnti) che ne garantiscono, almeno nell'immediato, la solvibilità, fornendo al tem-

po stesso al Tesoro un sensibile apporto alle esigenze di cassa.

Si può concludere che la situazione patrimoniale della gestione presenti un soddisfacente grado di liquidità, allorchè sussista un "giusto" rapporto tra i capitali forniti dalla provvista postale e la quota di essi tenuta in conto corrente presso il Tesoro.

A fine '85, i fondi provenienti dal risparmio postale e dai cc/cc postali assommavano a 50.507,5 miliardi, mentre i saldi dei cc/cc presso il Tesoro ammontavano complessivamente a 36.915,3 md.); quindi il 73,9% dei predetti fondi era tenuto fra le disponibilità liquide. Al 31 dicembre '86 detta percentuale era scesa al 61,97%, essendo i saldi dei cc/cc in Tesoreria saliti a 37.850,2 md., ma a fronte di un più consistente aumento del debito verso i risparmiatori e correntisti, che aveva raggiunto 61.089,6 miliardi.

Alla luce della passata esperienza, può affermarsi che la liquidità della gestione della Cassa è da ritenersi attualmente più che soddisfacente; peraltro, occorre tener presente che il 1986 è stato un anno di "transizione", per cui, anche sotto l'aspetto che qui interessa, sarà da prestare molta attenzione alle tendenze che potranno manifestarsi.

CAPITOLO 6°

PROFILI DI BUON ANDAMENTO DELL'ATTIVITA' DELLA CASSA
ALLA LUCE DEI CRITERI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITA'

In attesa della concreta attuazione delle misure contemplate dalle disposizioni di cui all'art.14, 1° comma, della legge quadro sul pubblico impiego n.93/1983, all'art.14 del D.P.R. 1° febbraio 1986 n.13 (accordo intercompartimentale 1985 - 87) ed agli articoli 59, 60 e 105 del D.P.R. 18 maggio 1987 n.269 (accordo 1985/87 riguardante il comparto del personale delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo), anche riguardo all'attività svolta dalla Cassa nel 1986 si ritiene opportuno fornire qualche indicazione circa la produttività del personale - in termini di numero di operazioni per addetto - ed il costo medio unitario delle operazioni medesime.

Allo scopo sono stati adottati gli stessi indici di cui alla precedente relazione (1), che risultano

(1) - cfr. relazione sulla gestione 1985 - pagg.86 e segg..

così determinati in rapporto alle fasi tipiche delle operazioni di finanziamento eseguite:

	1985	1986
a)- domande	46.296	29.754
b)- adesioni	27.745	32.784
c)- concessioni	30.533	29.223
d)- erogazioni	90.553	104.829
e)-Totale	195.127	196.590
f)-unità uti lizzate	494	502
indice $\frac{e}{f}$ =	395	391,61

La variazione dell'indice di produttività mostra una modesta riduzione della produttività (-3,39%) rispetto al 1985 (anno nel quale si era avuto un eccezionale incremento (+ 20,47%)).

Per quanto riguarda il costo unitario medio, si hanno i seguenti dati:

	1985	1986	variaz. %
a)- totale operazioni	n. 195.127	196.590	+ 0,75
b)- spesa complessiva per il personale	ml. 15.578,9	17.907,6	+ 14,95
c)- spesa di funzionamento C.E.D.	ml. 2.673,7	2.835,3	+ 6,04
d)- Totale b)+c)	ml. 18.252,6	20.742,9	+ 13,64
indice = $\frac{d)}{a)}$ = lire	93.542	105.513	+ 12,80

Quindi il costo unitario medio per operazione, passando da 93.542 a 105.513 lire, è salito del 12,80%, tra il 1985 ed il 1986, a causa dell'aumento della spesa per il personale seguita all'applicazione del contratto - ponte di cui si è detto (2), oltre che per il maggior costo di

(2) - vedi ante, pag. 19.

funzionamento del Centro Elaborazione Dati.

Il rapporto tra le giornate di assenza del personale e le giornate annue convenzionali lavorative, nel 1986 è passato dal 5,17% segnato nel 1985 al 6,89% del 1986 con un aumento di quasi due punti percentuali.

Prima di passare ad altre particolari indagini, è opportuno sciogliere la riserva di cui all'ultima pagina della precedente relazione, riguardo a 52 risposte negative fornite dalla Cassa nel 1985 ad altrettante domande di mutuo; in ordine a tali risposte, che risultavano motivate - non sempre esclusivamente - dal superamento delle assegnazioni spettanti in base al programma 1985, erano sembrati opportuni ulteriori approfondimenti.

Dall'esame dei documenti d'archivio, è risultato che in realtà soltanto 39 di dette richieste erano state respinte esclusivamente perchè l'ente aveva superato l'importo assegnatoli; in tutti e 39 i casi si è potuto però riscontrare che, in favore di ciascuno degli enti interessati, nel 1985 erano stati in effetti disposte adesioni per importi complessivi largamente superiori alle rispettive assegnazioni. (3)

(3) - la Cassa aveva rispettato il limite delle assegnazioni 1985 soltanto fino a metà anno, (vedi precedente relazione, pag.73).

In ordine ai rimanenti 13 casi, si è accertato che due domande erano state respinte perchè si trattava di interventi non finanziabili secondo le norme del D.M. 1° febbraio 1985, mentre le altre 11 richieste erano state seguite da altrettante rinunce da parte degli enti.

Per quanto attiene alle domande di mutuo prodotte dagli enti locali nel 1986, si è potuto accertare che, sul totale di 29.754, soltanto 2.571 (pari all'8,64%) sono state respinte; in base allo screening ora effettuato, si potrà eventualmente procedere ad ulteriori approfondimenti.

Si è provveduto anche ad effettuare una prima indagine sui "tempi di risposta" della Cassa alle istanze di erogazione dei mutui concessi; i risultati ottenuti - che comunque qui appresso si espongono - non appaiono, peraltro, molto convincenti, forse perchè influenzati dall'irregolare funzionamento della Cassa nel periodo marzo - giugno, in cui fu attuata la già menzionata agitazione sindacale per sollecitare il contratto 1/7/'83 - 31/12/'84:

- nei 97.642 casi complessivamente esaminati, il tempo

intercorso tra l'arrivo della richiesta di pagamento e la data (di "valuta") del relativo mandato è risultato mediamente di (quasi) 32 giorni;

- se si passa a considerare la distribuzione del numero dei mandati lungo una scala di tempi di risposta crescenti, si trovano due massimi di frequenza per intervalli di 22 e 39 giorni (intervalli che ricorrono, rispettivamente, per 4.596 e 2.192 casi);

- si può anche constatare che sul predetto complesso di casi esaminati (97.642), oltre un terzo (33.052) si concentrano attorno a tempi compresi tra 18 e 26 giorni, quasi due terzi (64.451) rientrano entro un tempo massimo di 35 giorni, mentre entro un massimo di 51 giorni ne rientrano 89.491 (11/12 del totale).

Si è anche avviata un'indagine più ampia, sui tempi di risposta dell'amministrazione a tutte le richieste di mutuo ricevute nel 1986, ma non si è in grado per il momento di fornire alcuna indicazione sui risultati, essendo insorte difficoltà di ordine tecnico nella rilevazione ed elaborazione automatica dei dati.

L'ESTENSORE

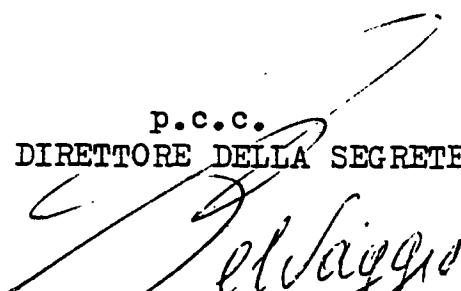
(F.to Massimo Buccilli)

IL PRESIDENTE

(F.to Salvatore Buscema)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA



SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai Signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore BUSCEMA;

Componenti: Dott. Vincenzo BUONASSISI, Dott. Nazareno FORTUNI, dott. Sergio RISTUCCIA, Prof. Francesco PEPE, Dott. Mario ALEMANNO, Dott. Mario D'ANTINO, Dott. Massimo BUCCILLI, Dott. Antonino SANCETTA, Dott. Bartolomeo MANNA, Prof. Lodovico PRINCIPATO, Dott. Antonio MAZZIOTTI, Dott. Mario GIAQUINTO, Prof. Cataldo VANGI, Dott. Corrado VALVO, Prof. Luigi LUZI, Prof. Rita ARRIGONI PALLOTTA, Dott. Umberto CAZZUOLA, Dott. Luigi CONDEMI, Dott. Guido MACCAGNO, Dott. Lydia SPIEZIA, Dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO;

- nelle adunanze del 6 e 13 marzo 1987 e del 3 aprile 1987;

- viste le lettere in data 10 febbraio 1987, indirizzate al Ministro del Tesoro, al Ministro per la Funzione Pubblica, al Ragioniere generale dello Stato, al Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti, al Presidente del Collegio dei Revisori della Cassa Depositi e Prestiti, con le quali il Presidente della Sezione:

a) ha dato comunicazione di insorti dubbi in ordine alla conformità a legge della deliberazione, in materia di ordinamento del personale, adottata il 28 ottobre 1986 dal Consiglio di amministrazione della

Cassa Depositi e Prestiti;

- b) ha trasmesso un documento concernente la puntualizzazione dei vari aspetti del problema;
 - c) ha rivolto invito a far conoscere eventuali deduzioni al riguardo, per iscritto o direttamente all'adunanza del 6 marzo 1987;
- viste le risposte scritte fatte pervenire dal Ministro per la Funzione Pubblica, dal Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti, dal Presidente del Collegio dei Revisori della Cassa Depositi e Prestiti;
- uditi, nell'adunanza del 6 marzo 1987, gli interventi del Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti prof. Giuseppe FALCONE e del rappresentante del Ministro del Tesoro e del Ragioniere generale dello Stato dott. Bruno DE LEO;
- udito il relatore Consigliere Mario GIAQUINTO;

CONSIDERATO

1. Il Consiglio di amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti, nell'adunanza del 28 ottobre 1986, ha deliberato l'introduzione di modificazioni all'ordinamento del personale (ordinamento approvato dal Consiglio medesimo in data 18 giugno 1985), nell'intento dichiarato di dare attuazione al decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1986 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 236 del 10 ottobre 1986), a sua vol-

ta modificativo del decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1984 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 dell'11 agosto 1984).

Le modifiche all'ordinamento del personale, introdotte con l'indicata deliberazione consiliare, sono consistite (oltre alla formale sostituzione della bipartizione del personale in dirigenti ed impiegati con la tripartizione in dirigenti, funzionari ed impiegati):

- a) nella esplicitazione della "declaratoria" del livello funzionale 6°, di nuova istituzione, mediante lo scorporo delle relative mansioni dal complesso proprio del livello funzionale 5°;
- b) nella previsione di una disposizione regolatrice della promozione al medesimo livello 6° di nuova istituzione.

L'istituzione del nuovo livello funzionale è stata a sua volta disposta dal citato D.P.R. del 1986, al quale - come già detto - si è per l'appunto inteso dare attuazione con la deliberazione consiliare in esame. Con l'indicato decreto presidenziale, adottato ai sensi dell'art. 11, quarto comma, della L. 13 maggio 1983, n. 197, l'articolazione in livelli funzionali dell'organico di personale della Cassa è stata, infatti, modificata mediante l'introduzione, per il personale non dirigente, di una nuova qualifica apicale, indicata come "livello 6°" e "qualifica di funzionario di 1°", ac-

compagnata dalla affermazione della "equipollenza" della medesima alla 9^a qualifica funzionale dell'ordinamento statale (la cui introduzione è stata prevista dal D.L. 28 gennaio 1986 n. 9, convertito con modificazioni nella L. 24 marzo 1986, n. 78).

In tal modo l'originario assetto della "dotazione numerica e livelli funzionali del personale del ruolo della Cassa depositi e prestiti" - stabilito con il precedente, già citato, decreto presidenziale del 4 agosto 1984 in 28 dirigenti e 750 impiegati, giusta la previsione del quinto comma dell'art. 11 della L. n. 197 - è venuto a modificarsi nel senso che - ferma la complessiva dotazione numerica del personale non dirigente, nonché ferme le dotazioni relative ai primi quattro livelli - al più elevato livello (5°) è stato sovrapposto un nuovo livello apicale (6°) e la dotazione numerica del primo (5°) è stata ridotta da 85 a 49, mentre il residuo (36 unità) è stato assegnato al secondo (6°) soltanto per 24 unità, in quanto si è tenuto conto dell'esistenza di 12 posti occupati dal personale delle qualifiche ad esaurimento ex D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748. Contestualmente è stato disposto che, correlativamente alla diminuzione dei 12 posti occupati dal personale delle qualifiche ad esaurimento, saranno nella stessa misura aumentate le previsioni organiche dei livelli 5° e 6° secondo la proporzione di 1/3 per il 6° livello e di 2/3 per il 5°.

Per completezza è opportuno precisare che il secondo D.P.R. (del 1986) ha introdotto, rispetto al primo (del 1984), anche le seguenti modificazioni d'ordine non meramente formale:

- a) per ogni livello di articolazione del ruolo del personale non dirigente è stata specificata la corrispondente "qualifica" (in ordine ascendente: impiegato di 3[°], impiegato di 2[°], impiegato di 1[°]B, impiegato di 1[°]A, funzionario di 2[°], funzionario di 1[°]);
- b) le equipollenze tra le qualifiche ed i livelli dell'ordinamento statale e dell'ordinamento della Cassa sono state integrate - oltre quanto già evidenziato relativamente alla qualifica di nuova istituzione - mediante l'esplicitazione dell'allineamento tra la qualifica di "dirigente generale C" dell'ordinamento statale e le qualifiche di "vice direttore generale" e di "capo dipartimento" dell'ordinamento della Cassa.

2. In sede di preliminare esame della deliberazione consiliare del 28 ottobre 1986 sono insorti dubbi in ordine alla conformità a legge della deliberazione medesima.

Specificatamente, la deliberazione in questione è apparsa travalicante rispetto ai limiti propri della po

testà attribuita al Consiglio di amministrazione della Cassa dalla L. n. 197, per non essersi mantenuta nello ambito della "attuazione delle norme di legge e degli accordi collettivi" (art. 8, lettera g, della citata legge). Conseguenzialmente, la medesima deliberazione è apparsa invasiva dell'ambito riservato al decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 11, quarto comma, della L. n. 197 nonché della riserva in favore della "disciplina in base ad accordi" di cui all'art. 3 della L. 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego).

Infatti, per il primo aspetto, si è reputato che la declaratoria delle mansioni proprie di ciascun livello funzionale debba essere effettuata con il procedimento di cui all'art. 11, quarto comma, citato, in quanto la determinazione dei livelli funzionali - di cui è cenno nel medesimo articolo 11 - non va considerata soltanto come mera indicazione numerica bensì anche come definizione dei contenuti operativi degli stessi. Quanto al secondo punto, infine, si è dubitato che la definizione di ogni aspetto riguardante le qualifiche dei dipendenti della Cassa (che sono dipendenti statali) possa essere disciplinata autonomamente, ostandovi le espresse previsioni ed il generale assetto della legge quadro sul pubblico impiego.

3. Gli insorti dubbi in ordine alla conformità a legge della deliberazione consiliare del 28 ottobre 1986 sono stati portati a conoscenza delle Amministrazioni ed Organi interessati, a mezzo di lettere del Presidente della Sezione, in data 10 febbraio 1987, indirizzate al Ministro per il Tesoro, al Ministro per la Funzione Pubblica, al Ragioniere generale dello Stato, al Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti, al Presidente del Collegio dei revisori della Cassa Depositi e Prestiti.

Le conseguenti deduzioni, fatte conoscere per iscritto e/o direttamente con interventi all'adunanza del 6 marzo 1987, consentono di individuare due contrapposti orientamenti.

- A. Il Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti dapprima per iscritto, con lettera del 19 febbraio 1987 e, successivamente, nel corso del suo personale intervento all'adunanza del 6 marzo 1987, ha addotto varie argomentazioni che possono essenzialmente puntualizzarsi come segue:
- a) la Cassa Depositi e Prestiti presenta caratteri di "specialità" sin dalla sua istituzione avvenuta nel 1863; d'altra parte, varie "leggi speciali" l'hanno regolata, nel corso degli anni, proprio in contrapposizione o in difformità dell'ordinamento statale;

- b) la "specialità" della Cassa si è accentuata per effetto della L. n. 197, che ne ha soprattutto rinnovato la "autonomia" in materia di organizzazione sia degli uffici che del personale; talché può affermarsi che la Cassa, per effetto della ristrutturazione, è pervenuta a costituire un "unicum" che non ha raffronti né con le strutture ministeriali né con le aziende autonome;
- c) pur essendo la disciplina del rapporto di pubblico impiego applicabile agli impiegati della Cassa, il rinvio alla legge quadro (n. 93) non può essere considerato generale, anche perché la legge stessa all'art. 2, primo comma, rinvia ad atti normativi od amministrativi, secondo l'ordinamento dei singoli enti; pertanto le materie indicate nell'art. 2 e nell'art. 3 della L. n. 93 devono essere depurate di quelle che la successiva L. n. 197 attribuisce ad altri organi ed autorità; ed in questa prospettiva va in particolare considerato che:
- nella L. n. 197 è contemplata una ripartizione organica per "livelli funzionali", mentre nella L. n. 93 è fatta menzione di "qualifiche funzionali" e "profili professionali";
 - i livelli funzionali sono stati individuati in maniera assolutamente autonoma dall'ordinamento statale, secondo la procedura indicata dall'ar-

articolo 11 della L. n. 197;

- se un organo ha il potere di determinare l'organigramma degli uffici e l'ordinamento delle carriere, esso ha anche quello di stabilire le norme che permettono di rendere attuabile l'ordinamento stesso;
- d) l'istituzione del nuovo livello funzionale è avvenuta per autonoma valutazione e non per pedissequa trasposizione di analogo provvedimento valido per l'Amministrazione statale; pertanto non si può condividere l'affermazione dell'equiparazione giuridica tra nona qualifica funzionale dello Stato e sesto livello funzionale della Cassa; si ammette comunque che la declaratoria relativa possa essere trasfusa in un decreto presidenziale da emanarsi con la procedura di cui al quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197;
- e) le condizioni di accesso al nuovo livello non possono far riferimento alle norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato (profili professionali); né, d'altra parte, nell'art. 3 della L. n. 93 che indica le materie affidate alla contrattazione collettiva, si rinviene alcun riferimento alle modalità di accesso alle varie qualifiche; né, ancora, può affermarsi la necessità della disciplina in base ad accordi sulla base del rinvio contenuto nell'art. 2 del D.L. 28 gen-

naio 1986 n. 9 come modificato in sede di conversione dalla L. 24 marzo 1986 n. 78: infatti, detta norma, istitutiva della nona qualifica dell'ordinamento statale, non si applica alla Cassa Depositi e Prestiti;

- f) sotto il profilo contingente è da considerare che si è agito ritenendo permanente il carattere di necessità ed urgenza connaturato alle finalità di ristrutturazione della Cassa (eliminazione di incapacità operativa) e non conciliabile con i tempi lunghi della contrattazione collettiva; ed è da considerare altresì che la procedura seguita non ha comportato il mancato confronto con le organizzazioni sindacali, in quanto in concreto la declaratoria del sesto livello e le condizioni di accesso sono state concordate con le organizzazioni sindacali aziendali;
- g) comunque, la contrattazione collettiva segue i periodi ben determinati della validità contrattuale; non è in facoltà della Cassa richiedere la contrattazione collettiva; sarebbe quindi contrastante con le finalità della L. n. 197 ammettere che le innovazioni introdotte con decreto presidenziale ex art. 11, quarto comma, pur rispondenti a necessità presenti, debbano rimanere inoperanti nell'intervallo tra una contrattazione collettiva ed un'altra.

Analoghe considerazioni ha svolto, oralmente nell'adunanza del 6 marzo 1987, il rappresentante del Ministro del Tesoro e del Ragioniere generale dello Stato, dott. Bruno DE LEO; i punti salienti del suo intervento possono essere indicati sinteticamente come segue:

- h) la Cassa Depositi e Prestiti costituisce un "unicum" (azienda autonoma speciale per il credito) alla cui conclamata esigenza di autonomia organizzativa sono preordinati l'art. 8, lettera g), e l'art. 11, quarto comma, della L. n. 197; la normativa sugli accordi collettivi trova applicazione per il personale della Cassa, ma occorre tenere in debito conto la normativa speciale della L. n. 197, intesa a differenziare l'ordinamento della Cassa medesima da quello statale;
- i) non sussiste violazione dell'ambito operativo del decreto presidenziale di cui all'art. 11, quarto comma, della L. n. 197, in quanto - come affermato dalla stessa Sezione Enti Locali con la deliberazione n. 3 del 1985 (punto 7.3) - il Consiglio di amministrazione può adottare provvedimenti non solo attuativi bensì anche integrativi del decreto presidenziale concernente l'individuazione delle dotazioni organiche e dei livelli;
- l) non sussiste violazione dell'ambito riservato agli accordi collettivi, in quanto l'equipollenza,

disposta dal D.P.R. 4 agosto 1986, tra il 6° livello dell'ordinamento della Cassa e la 9° qualifica statale, non è da intendere come equiparazione giuridica a tutti gli effetti; d'altra parte, la disciplina di accesso ad un livello funzionale non è contemplata tra le materie ricondotte dall'art. 3 della legge quadro alla procedura contrattuale; al riguardo è anzi da considerare che l'art. 2, n. 2, della medesima legge quadro ha stabilito che i procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego devono essere regolati per legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti;

- m) in via subordinata, infine, vanno invocate ragioni di indifferibilità ed urgenza atte a giustificare un provvedimento eccezionale quanto ineludibile.

Il Presidente del Collegio dei revisori della Cassa, con comunicazione scritta, ha informato che il Collegio medesimo concorda in via di massima con le considerazioni svolte dal Direttore generale.

- B. Il Ministro per la Funzione Pubblica, con lettere in data 4 e 10 marzo 1987, ha svolto argomentazioni di

segno opposto, enunciabili nei seguenti punti salienti:

- n) il D.P.R. 5 marzo 1986 n. 68, in linea con la previsione del primo comma dell'art. 11 della L. n. 197, ha ricompreso il personale dipendente della Cassa Depositi e Prestiti nell'ambito del comparto del personale delle aziende e delle amministrazioni autonome dello Stato ad ordinamento autonomo;
- o) il nuovo livello funzionale (6^{*}) corrisponde alla 9[^] qualifica funzionale istituita dal D.L. 28 gennaio 1986 n. 9 convertito nella L. 24 marzo 1986 n. 78;
- p) la deliberazione del Consiglio di amministrazione del 28 ottobre 1986 è illegittima e comunque non tempestiva, in quanto essa deve seguire e non precedere - a norma dell'art. 3 della L. n. 93 - la stipulazione degli accordi di lavoro;
- q) la potestà deliberativa del Consiglio di amministrazione non è assoluta e priva di limitazioni, ma deve estrinsecarsi nell'ambito delle previsioni normative sopraordinate ed in particolare di quanto previsto dalla L. n. 93 e dalla stessa legge n. 197; la potestà deliberativa del Consiglio è subordinata alla attuazione delle norme di legge nonché degli accordi collettivi di lavoro;
- r) il Consiglio di amministrazione non ha il potere

di definire autonomamente una compiuta disciplina concernente la determinazione delle mansioni dei livelli funzionali e dei criteri di accesso agli stessi;

- s) nella specie, il potere deliberativo del Consiglio di amministrazione non può essere esercitato che per l'attuazione della disciplina scaturente dagli accordi di lavoro (accordi che per il comparto delle aziende e amministrazioni autonome non ci sono ancora stati).

4. La disamina delle proposte questioni relative alla deliberazione del Consiglio di amministrazione del 28 ottobre 1986, contenente la declaratoria delle mansioni di un livello funzionale e la disciplina di accesso al livello medesimo, richiede delle preliminari precisazioni.

Detta delibera non presenta contenuto provvedimentale, non è produttiva di per se stessa della instaurazione, modificazione od estinzione di rapporti giuridici. Di converso è da riconoscere che la deliberazione de qua è connotata di generalità ed astrattezza e tuttavia è subito ed autonomamente operante nel campo della disciplina di detti rapporti. In altri termini la pronuncia consiliare all'esame, quale modificatrice dell'ordinamento del personale della Cassa, appartiene

al mondo delle regole di amministrazione del personale e non già a quello degli atti, propriamente attuativi di dette regole, aventi ad oggetto concrete e specifiche posizioni soggettive dei dipendenti.

L'osservata peculiarità di contenuto induce ad indagare in ordine alla appartenenza al Consiglio di amministrazione della Cassa di una potestà sostanzialmente normativa, di un potere regolamentare più o meno ampio e più o meno libero, specificatamente per quanto concerne la materia dei rapporti correnti tra la Cassa medesima ed i propri dirigenti ed impiegati.

Al riguardo è utile premettere che alla Cassa Depositi e Prestiti, in quanto pubblica Amministrazione per di più statale, e per essa al suo organo volitivo costituito dal Consiglio di amministrazione, deve riconoscersi il tipico, generale potere regolamentare; non può negarsi, cioè, che alla Cassa spetti la potestà di produrre atti aventi contenuto generale ed astratto, e destinati ad operare nell'ambito delle istituzionali attribuzioni della Cassa medesima e - come osservato dal Ministro per la Funzione Pubblica - entro il limite del più rigoroso rispetto delle norme giuridiche poste da fonti sovraordinate e quindi gerarchicamente prevalenti (leggi, atti aventi valore e forza di legge, atti aventi forza di legge, regolamenti governativi, regolamenti ministeriali).

Al fine della migliore intelligenza del delicato

ed importante aspetto ora illustrato è opportuno ribadire che il potere regolamentare riconosciuto alla Cassa deve intendersi inequivocabilmente ed indefettibilmente legato e circoscritto alla funzione di dare esecuzione mera a norme di legge o ad altre norme sovraordinate. Vale a dire che la produzione normativa consiliare deve contenersi in ogni caso - salva espressa disposizione di legge in senso contrario - nell'ambito di una regolamentazione specificatrice ed affinatrice di complessi normativi sovraordinati, aventi di per se stessi caratteri di compiutezza ed autonomia funzionale. Talché al Consiglio di amministrazione non è dato di completare la disciplina di legge, di colmare, cioè, lacune o di ampliarne gli spazi applicativi, spettandogli soltanto di arricchirla dall'interno, per rendere la disciplina stessa più minuta, più dettagliata.

Non si rinviene invero nella L. n. 197 e specificatamente ove essa contempla le attribuzioni del Consiglio di amministrazione (art. 8) alcun elemento che giustifichi un orientamento diverso da quello sopra esposto. Neppure la specifica formulazione letterale usata con riferimento alla materia del personale (art. 8, lettera g) offre motivo di diversa interpretazione: la "attuazione delle norme di legge e degli accordi collettivi" è infatti palmarmente irriducibile all'ipotesi - sia pure larvata - di un potere regolamentare indipendente.

A questo punto si impone un chiarimento inteso ad evitare equivoci. Il discorso sin qui svolto si riferisce al potere regolamentare proprio ed esclusivo del Consiglio di amministrazione, a quello, cioè, che si estrinseca in modo esauriente, definitivo e di per sé operante nella deliberazione del Consiglio stesso. A parte va considerato l'apporto che l'organo volitivo della Cassa è chiamato a dare al procedimento di produzione normativa di cui al quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197. Questa norma stabilisce che la dotazione numerica ed i livelli funzionali degli organici della Cassa "sono determinati" con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Tesoro, "previa deliberazione del Consiglio di amministrazione", sentita la Commissione di vigilanza. L'articolo 8 a sua volta (lettera g, prima parte) statuisce che il Consiglio di amministrazione delibera sulla "determinazione degli organici". Dalla lettura congiunta delle due norme emerge con sicurezza che la competenza - sia pure solo propositiva - del Consiglio di amministrazione non incontra, nella specifica e circoscritta materia, i limiti della regolamentazione di esecuzione, bensì altri più ampi che troveranno illustrazione più innanzi, con specifico riferimento al problema dell'interpretazione del quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197.

E' opportuno far notare come tutti i sopraesposti

concetti sul potere regolamentare del Consiglio di amministrazione risultino concordanti con gli enunciati della deliberazione n. 3 del 1985 di questa Sezione, la quale ha contemplato come ammissibili degli scostamenti soltanto con riferimento alle contingenti necessità proprie della transizione del personale dall'ordinamento ministeriale a quello autonomo.

Pertanto, esauritasi la fase transitoria successiva alla ristrutturazione della Cassa, resta fuori dubbio che l'attività deliberativa del Consiglio di amministrazione deve informarsi ai principi di legalità resi ostensivi con la presente pronuncia.

Va, infine, colta l'occasione per un chiarimento concernente la citata deliberazione n. 3 di questa Sezione. In essa (punto 7.10) si individua una specifica deroga alla disciplina generale consistente nel fatto che al Consiglio di amministrazione della Cassa è demandata l'adozione di tutti quei provvedimenti per i quali il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, nonché tutte le altre norme generali sul rapporto d'impiego statale, richiedono l'intervento di organi di livello superiore (Ministro, Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica). E' d'uopo ribadire che - come peraltro chiaramente detto in quella sede - la deroga concerne i soli atti aventi natura di provvedimento, cioè gli atti propriamente di amministrazione del personale in quanto relativi alle vicende di singoli ed

individuati rapporti di dipendenza, nonché gli atti generali che in esecuzione di leggi o di accordi il Consiglio di amministrazione è legittimato ad emanare (art. 8, lett. g, della L. n. 197) per quanto in questa sede interessa. La deroga non sussiste invece per la produzione di atti generali e, specificatamente, di atti di contenuto regolamentare assegnati alla competenza degli organi indicati dalla L. n. 197 e dalle altre disposizioni in materia di personale statale.

5. In materia di determinazione degli organici (dotazione e livelli funzionali) - come si è accennato - il Consiglio di amministrazione della Cassa è dotato di potestà propositiva che si inserisce in un procedimento di produzione normativa e ha contenuto più ampio rispetto alla funzione di mera esecuzione di preesistenti norme di rango superiore. Contenuto più ampio in quanto le deliberazioni in materia non costituiscono atti autonomi ma devono essere inserite e riversate nel procedimento e nella forma contemplati dal quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197.

Nella materia riservata al procedimento ora indicato, le deliberazioni consiliari, che non si atteggiino come attivatrici del procedimento stesso ma pretendano di essere direttamente operanti, sono pertanto *ictu oculi* non conformi a legge, perché affette da un vizio

che può definirsi d'ordine procedimentale. Badando ai contenuti anche questa ipotesi - come è ovvio - è riconducibile al vizio dell'esorbitanza rispetto ai limiti di una potestà regolamentare esclusivamente esecutiva. Tuttavia conviene tenere fermo il riferimento alla violazione dell'ambito di materia indicato dal quarto comma dell'articolo 11, in quanto esso offre l'occasione di sviluppare il discorso sull'ambito stesso, già introdotto con la nota deliberazione n. 3 di questa Sezione.

6. Il disposto del quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197 rappresenta il punto culminante del riconoscimento e della valorizzazione che il legislatore fa della specialità della Cassa. Esso rappresenta una delle deroghe al principio secondo cui gli organici dei dipendenti statali sono sia fissati che articolati per legge. (v. per le altre Amministrazioni ad ordinamento autonomo ad esempio: per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, per l'Azienda di Stato dei servizi telefonici, per l'Amministrazione dei monopoli, per le Ferrovie - ora ente pubblico - e per l'Azienda autonoma delle strade statali: D.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1077; v. inoltre per P.T. e A.S.S.T.: L. 3 aprile 1979 n. 101, L. 22 dicembre 1981 n. 797 e L. 22 dicembre 1984 n. 893; per i Monopoli: L. 11 luglio 1980 n. 312 e D.L. 6

giugno 1981 n. 283, convertito nella L. 6 agosto 1981 n.432; per l'A.N.A.S.: L. 26 marzo 1986 n. 86; per l'A.I.M.A.: L. 14 agosto 1982 n. 610).

Si è voluto, evidentemente, sostituire alla legge una fonte più snella e soprattutto più celere, per far fronte, quanto alle articolazioni organizzative, (attualmente nei limiti di cui al quinto comma dell'art. 11 della L. n. 197) alle esigenze di flessibilità e prontezza connesse alle istituzionali attività della Cassa. In ciò si ravvisa una deroga rispetto al disposto dell'art. 2, n. 5, della legge quadro sul pubblico impiego (n. 93), che per le Amministrazioni dello Stato riserva alla disciplina di legge "i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche".

Non sono rilevanti allo stato e non vanno quindi esaminati possibili problemi discendenti dal raffronto che va sempre operato tra leggi e norme della Costituzione.

Il disposto del quarto comma dell'art. 11 è invece in armonia con quello del n. 3 dell'art. 2 della legge quadro, secondo cui sono regolati per legge "i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi". Il contenuto del decreto presidenziale ex art. 11, quarto comma, deve pertanto conformarsi ai principi generali vigenti nella materia della classificazione del perso-

nale del pubblico impiego, quali risultano enunciati nell'art. 17 della medesima legge-quadro.

Per quanto concerne la dotazione numerica, il quarto comma dell'art. 11, come si evince dal successivo comma quinto, concerne anche il ruolo dei dirigenti della Cassa, talché deve ammettersi che il decreto presidenziale è altresì fonte integrativa del D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 nel senso che introduce, accanto agli altri, il quadro concernente la Cassa; quadro all'origine inesistente, per non avere la Cassa medesima all'epoca organici propri.

Il procedimento ex comma quarto dell'art. 11 rappresenta una deroga alla previsione contenuta nel primo comma dell'art. 2 della legge quadro; ma ciò non nel senso indicato dal Direttore generale della Cassa e dal rappresentante del Ministro del Tesoro e del Ragioniere generale dello Stato, secondo cui per il personale degli enti è possibile che la disciplina di legge sia integrata "per atto normativo o amministrativo". Il procedimento ex art. 11, proprio e speciale per la Cassa, costituisce ipotesi aggiuntiva, introdotta da legge successiva, a quelle indicate in detto art. 2 e proprio in quanto tale non è elemento che possa consentire nei procedimenti interpretativi di rinvenire, nella disciplina relativa agli enti pubblici, principi o criteri.

Non è quindi consentito all'interprete di ritenere che per questa via la Cassa sia attratta nella sfera

- cui la norma si riferisce - dei vari enti pubblici che hanno competenza a regolare autonomamente i rapporti con il proprio personale, ponendo regole specificatrici rispetto alla generale disciplina di legge e diversificate in funzione delle peculiarità istituzionali proprie di quell'ente o di quel tipo di ente, cui di volta in volta la regolamentazione si riferisce.

Pertanto la specificità della Cassa nella materia della disciplina del personale - non fosse altro che per l'espressa previsione contenuta nel primo comma dell'art. 11 della L. n. 197 secondo cui per la Cassa è da fare riferimento ai fini degli accordi alla categoria delle aziende autonome dello Stato (previsione normativa che, peraltro, come fatto osservare dal Ministro per la Funzione Pubblica, ha comportato che con D.P.R. 5 marzo 1986 n. 68 il personale della Cassa è stato ricompreso per l'appunto nel comparto delle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato) - va vagliata alla stregua del sistema dell'ordinamento dell'impiego statale, nel senso che è quest'ordinamento da ritenersi potenzialmente di generale applicazione, salve le specifiche regole dettate dal legislatore per la Cassa, come per altre Amministrazioni statali dotate di autonomia. La "specialità" della Cassa nella materia si atteggia quindi, oltre che come deviazione rispetto al disegno della legge quadro, potenzialmente quale derogatrice rispetto al generale quadro di riferimento co-

stituito dall'ordinamento dell'impiego statale o meglio dell'impiego civile dello Stato (D.P.R. 10.1.1957, n. 3, concernente lo statuto degli impiegati civili dello Stato e successive modificazioni ed integrazioni) o meglio ancora - con più affinata individuazione pertinente alla natura di Amministrazione statale della Cassa rimasta sostanzialmente invariata pur dopo la legge di ristrutturazione - del "personale dei ministeri" (titolo I della L. 11 luglio 1980 n. 312). Ed è appena il caso di precisare che l'esposto concetto si applica a tutte le Amministrazioni che all'interno della struttura statale si segnalano per un'autonomia (rectius: atipicità) più o meno accentuata.

Le esposte enunciazioni di principio consentono un più proficuo approccio al dettato del quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197, la cui effettiva portata deve essere desunta oltre che dalla lettera peraltro assai stringata, dalla collocazione nel complessivo sistema normativo della ristrutturazione della Cassa.

Come si è avuto modo di rilevare, l'accentuazione dell'atipicità della Cassa Depositi e Prestiti, voluta dal legislatore della ristrutturazione, ha trovato uno dei momenti più significativi nella attribuzione alla Cassa medesima di un personale proprio; si è così posto fine alla situazione annosa e consolidata, secondo cui la Cassa operava con personale del Ministero del Tesoro e tuttavia con personale di fatto proprio, per virtù

dell'incorporazione strutturale nel Ministero stesso.

Ma l'introdotta valorizzazione dell'autonomia cui qui si fa riferimento non poteva limitarsi all'enucleazione di un organico della Cassa dal complesso degli organici del Ministero del tesoro nè tantomeno alla separazione dell'amministrazione del personale della Cassa rispetto a quella del personale del Ministero. Sul punto non vi è adito a dubbi, giacchè l'originaria proposta di ristrutturazione della Cassa - per quanto ridimensionata nella definitiva formulazione della legge n. 197 - non può essere di certo ritenuta circoscritta e sostanzialmente vanificata in un mero decentramento burocratico di scarsa se non nulla utilità.

D'altra parte, se pure non è possibile individuare nell'ordinamento italiano una figura generale di amministrazione o azienda autonoma statale, devesi ammettere che l'atipicità rispetto alla normale articolazione della struttura amministrativa statale - costituita dai ministeri - si sostanzia sempre in una più o meno accentuata deviazione rispetto alla normativa generale, anche per quanto attiene alla disciplina del dipendente personale. Anche per la Cassa Depositi e Prestiti devono sussistere, quindi, delle peculiarità nell'ordinamento del proprio personale, tali da dare sostanza all'autonomia e, pertanto, tali da porsi in utile relazione funzionale con le istituzionali finalità della Cassa medesima.

Le considerazioni ora svolte inducono a respingere - in armonia con quanto già espresso nella deliberazione n. 3 del 1985 di questa Sezione - ogni interpretazione riduttiva del quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197. Al fatto che nella legge di ristrutturazione non siano state inserite speciali norme disciplinatrici dei rapporti tra la Cassa ed i propri dirigenti ed impiegati sopperisce l'introduzione di una singolare fonte di produzione normativa, circondata di particolari cautele formali e procedurali e perciò idonea ad innovare l'ordinamento con quelle speciali norme funzionali alla realizzazione della nuova struttura organizzativa.

Ne consegue che una lettura strettamente letterale del quarto comma in questione non può risultare appagante e deve essere integrata con gli elementi derivanti dalla ricostruzione sistematica e dalla collocazione storica della legge di ristrutturazione n. 197.

In questo senso deve essere chiarito preliminarmente che ampio significato va riconosciuto - nell'ambito del quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197 - all'espressione "livelli funzionali". Essa è equivalente a quella usata dalla legge quadro (qualifica funzionale): ad ogni qualifica funzionale corrisponde infatti un "livello retributivo", come statuisce l'art. 17 della legge quadro medesima, talchè può ritenersi la formula usata dalla L. n. 197 come sinteticamente espres-

siva della endiadi "livelli retributivi e qualifiche funzionali". D'altra parte, le incertezze lessicali non possono far velo all'evidenza delle realtà descritte, tanto più quando non manca il precedente di un uso congiunto dei due vocaboli, quale si riscontra nell'art. 84 della L. n. 312, che è intitolato allo "accesso alle qualifiche funzionali e di livello" e nel testo reca la formula "qualifiche dei singoli livelli funzionali".

Non vi è dubbio, quindi, che al decreto presidenziale ex art. 11 sia demandata anche la definizione della sostanza delle qualifiche, cioè una "dichiaratoria" delle stesse, non potendo bastare - come è ovvio - la loro mera individuazione nominalistica. La dichiaratoria deve essere abbastanza ampia da abbracciare tutte le ipotesi mansionistiche ascrivibili ad un medesimo grado di professionalità e perciò meritevoli del medesimo trattamento economico.

Ma l'articolazione dell'organico (rectius: degli organici dei dirigenti e degli impiegati) non può esaurirsi nella mera distribuzione della complessiva dotazione su vari livelli retributivo-funzionali. La concezione dell'organico, infatti, non può essere esclusivamente statica e sicuramente il legislatore della ristrutturazione non ignorava che nell'ordinamento persiste - pur dopo le limitazioni introdotte con la legge 11 luglio 1980 n. 312 - l'istituto della carriera, talchè è naturale che tra mansioni di diverso livello re-

tributivo-funzionale corrono relazioni funzionali alla mobilità verticale del personale. Conseguentemente è da riconoscere alla fonte di produzione normativa ex art. 11 anche la potestà di fissare i requisiti di accesso alle varie qualifiche funzionali e tra questi anche quello eventuale di una maturata esperienza, più o meno temporalmente estesa, in una qualifica inferiore.

La determinazione dei livelli retributivo-funzionali (o, il che è lo stesso, delle qualifiche funzionali e dei relativi livelli retributivi) comporta quindi anche l'individuazione dei requisiti culturali e professionali che devono essere propri del dipendente di un determinato livello o di una o più ipotesi mansionistiche di quel livello. Con l'ulteriore conseguenza che - fermo il principio generale dell'accesso per pubblico concorso - al decreto presidenziale ex art. 11 è demandata anche la disciplina dell'immissione dall'esterno nei ruoli organici della Cassa, nel senso anche dell'individuazione dei livelli di accesso diretto e non solo di accesso per progressione in carriera.

Chiarita l'effettiva portata innovativa del quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197, sorge inderogabile l'esigenza di specificare i limiti che la potestà normativa in esso contemplata incontra e che derivano dalla collocazione gerarchica della fonte stessa. Vero è che il decreto presidenziale previsto dal comma in questione, pur essendo formalmente non legislativo, tiene

luogo della legge nella specifica materia, ma è pur vero che esso è estrinsecazione di una potestà derivata rispetto a quella primaria e sovrana del Parlamento nazionale; talchè il decreto, diversamente dalla legge, incontra i limiti dei principi generali e fondamentali che si possono ricavare dall'ordinamento vigente ed in particolare dalla legge quadro sul pubblico impiego e dal complesso della disciplina legislativa dell'impiego e della dirigenza statali.

E da questa disciplina discende che la determinazione delle dotazioni e dei livelli che il decreto presidenziale può realizzare non è in assoluto libera, pur quando resti rigorosamente nell'ambito della materia rimessa alla propria esclusiva competenza. Ciò sia per quanto concerne le dotazioni numeriche che i livelli funzionali.

Così, il principio dell'efficienza amministrativa, di cui all'art. 4 della L. n. 93, non può non influire sull'articolazione dell'organico complessivo nelle varie dotazioni numeriche, talché sarebbe improponibile una strutturazione a piramide rovesciata come anche una struttura di base eccessiva rispetto allo sviluppo verticale. E ciò anche per la dirigenza, in quanto dal D.P.R. n. 748 si evincono principi analoghi che vincolano la proporzione tra le dotazioni dei suoi vari livelli.

Analogamente, oltre che per la definizione delle

dotazioni, anche per l'articolazione in livelli si rin-
vengono limiti. Per la dirigenza nessuna deviazione è
ammissibile rispetto al disegno generale, proprio per-
ché dal D.P.R. n. 748 si desume il principio della uni-
cità della dirigenza statale e perché ai vari livelli
della stessa si ricollegano separate ed esclusive com-
petenze. Per gli impiegati l'articolazione dei livelli
può, in funzione delle peculiari esigenze strutturali e
funzionali della Cassa, discostarsi da quella generale
(dei Ministeri) - quale risulta dalla L. n. 312 e suc-
cessive integrazioni e modificazioni -; tuttavia essa
non può prescindere dal limite dell'allineamento delle
qualifiche apicali, sia perché esse costituiscono il
confine con la dirigenza, sia perché lo impone il prin-
cipio della omogeneizzazione delle posizioni giuridi-
che, di cui al già richiamato art. 4 della L. n. 93. E
su questo ultimo principio riposa anche quello, deriva-
to, della tendenziale mobilità orizzontale anche tra
diverse Amministrazioni statali, di cui all'art. 19
della medesima legge quadro.

In tema di limiti alla potestà normativa ex art.
11 della L. n. 197 un particolare accenno va fatto al
problema della specificazione dei profili professiona-
li, vale a dire delle concrete mansioni o dei concreti
raggruppamenti mansionistici facenti capo a ciascun li-
vello retributivo e quindi sostanzianti ciascuna quali-
fica professionale.

Al riguardo deve ammettersi in via preliminare che le caratteristiche funzionali e strutturali della Cassa Depositi e Prestiti possano comportare un'articolazione di figure professionali assai semplificata, sino al limite della coincidenza della declaratoria della qualifica funzionale con l'unica combinazione di mansioni possibile per quella qualifica.

Ma ciò non esclude che in ogni caso - non solo quando esigenze di funzionalità e produttività impongano la divisione del lavoro e la connessa individuazione di specializzazioni professionali, eventualmente comuni, con grado diverso, a più qualifiche funzionali, non solo quando cioè occorra procedere all'individuazione di profili professionali - assuma rilievo il principio secondo cui le qualifiche ed i profili stessi non possono essere identificati autoritativamente bensì soltanto nell'ambito della contrattazione collettiva (art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego). Essi pertanto non possono essere specificati, identificati con il procedimento di produzione normativa di cui all'art. 11 della L. n. 197, bensì con quello che sfocia nel "recepimento", con decreto del Presidente della Repubblica, della disciplina concordata (art. 6 della legge quadro).

Concludendo, è da ribadire che la previsione di cui al quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197 costituisce una deroga al regime della legge quadro sul pub-

blico impiego, con la precisazione tuttavia che la deroga stessa si arresta sulla soglia della "identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali ed alle mansioni".

Ne deriva che la determinazione di un nuovo livello funzionale con il procedimento di cui al quarto comma dell'art. 11 della L. n. 197 è atto necessariamente propedeutico rispetto all'introduzione concreta di nuove figure professionali nell'ordinamento della Cassa; d'altra parte esso, proprio perchè propedeutico, non è di per sè produttivo di immediati effetti pratici, non fosse altro perchè quella contrattuale è la sede esclusiva anche della fissazione del trattamento economico corrispondente.

Con l'ulteriore conseguenza che provvedimenti attuativi del decreto presidenziale sono da escludere sino a quando non sia operante la disciplina in base ad accordo.

Da tutto quanto precede discende che - non avendo l'istituzione della nona qualifica di cui al D.L. 28 gennaio 1986 n. 9 operato in modo immediato nei confronti della Cassa - il D.P.R. 4 agosto 1986 risulta coerente con l'anzidetto principio di allineamento delle qualifiche apicali. E questa è la valutazione che pertiene alla presente sede di controllo, una volta esaurito, con il visto e la registrazione di detto decreto, il riscontro di legittimità da parte di altra

Sezione di questa Corte.

All'indicato principio di omogeneizzazione vanno ricondotte anche le equipollenze fissate dal D.P.R. 4 agosto 1986 (come dal precedente D.P.R. 4 agosto 1984), che non possono riguardarsi come una pura corrispondenza d'ordine formale, intese come sono ad evidenziare aspetti sostanziali che si ricollegano alle esigenze di comparabilità delle qualifiche di impiego delle diverse Amministrazioni (per la dirigenza il problema non si pone, perché - come già rilevato - essa è unica e non si diversifica per regime a seconda delle Amministrazioni), e ciò non solo ai fini degli spostamenti di personale (inquadramenti, trasferimenti) bensì anche al fine - non meno importante - di disporre di uno strumento pronto di individuazione del nesso corrente tra situazioni simili.

7. Sulla base dei principi come sopra enunciati va valutata quella parte della deliberazione consiliare che pone la declaratoria del 6° livello incidendo per l'effetto anche su quella del 5°.

Come si è visto, la materia della declaratoria rientra nelle attribuzioni del Consiglio di amministrazione della Cassa quale organo partecipante - e, più precisamente, iniziatore - del procedimento di produzione normativa di cui al quarto comma dell'art. 11

della L. n. 197.

Pertanto, il fatto che il Consiglio nell'adunanza del 28 ottobre 1986 abbia sostanzialmente contenuto il nuovo livello 6° ed abbia rivisto quello del livello 5° non concretizza di per sé una violazione di legge; tuttavia, passando dal piano meramente fattuale alla valutazione della deliberazione quale espressione finale di una ragionata e consapevole decisione collegiale, deve riconoscersi l'esistenza di un vizio del procedimento di formazione della volontà, per non essere stata contemplata la finalità di attivare la fonte produttiva di cui al quarto comma dell'art. 11, bensì per essere stata la volontà collegiale stessa indirizzata all'intento - erroneamente ritenuto legittimamente perseguibile - di porre una disciplina immediatamente operante.

E' necessario quindi rimuovere l'indicato vizio attraverso un riesame ed una nuova deliberazione che risulti estrinsecazione di una volontà collegiale consapevolmente ed espressamente volta all'emanazione del decreto presidenziale in cui culmina la fonte produttiva suindicata.

Si presenterà così anche un'immediata opportunità di dare sistemazione formale alle declaratorie dei livelli funzionali che precedono i due sin qui considerati, nonché, per tutti, alle individuazioni delle condizioni di accesso. Il fatto che esse abbiano potuto avere effetto, benché non poste che con mera deliberazione

consiliare, ha trovato spiegazione e giustificazione nelle eccezionali ed urgenti necessità della fase di prima attuazione della ristrutturazione della Cassa.

Ma le difficoltà connesse alla transizione risultano ormai superate - anche per effetto della attivazione dei procedimenti previsti dalla legge quadro - ed ha avuto inizio la messa a regime della Cassa ristrutturata, talché sembra da secondare l'orientamento - manifestato anche dal Direttore generale della Cassa stessa - di estendere alle discipline consolidate la consiliare rideliberazione finalizzata all'adozione del decreto presidenziale. Potrà realizzarsi, infatti, per tale via una sorta di sanatoria procedimentale e formale, ma soprattutto ne sortirà un evidente miglioramento in termini di razionalità, in connessione altresì alla completezza ed uniformità nei testi-fonte della disciplina del personale della Cassa.

Breve cenno conclusivo va fatto ai contenuti delle declaratorie del 6° e del 5° livello, quali risultano dalla censurata deliberazione consiliare, per chiarire che essi - peraltro, com'è ovvio, modificabili in occasione del riesame e della rideliberazione - non vengono presi in considerazione in questa sede, in quanto destinati a confluire in un atto che, per rivestire la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sarà assoggettato ad un diverso procedimento di controllo da parte di altra Sezione, ai sensi dell'art. 17 del testo

unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214.

8. La deliberazione consiliare del 28 ottobre 1986 contiene - come si è detto - anche disposizioni regolatrici della promozione al nuovo 6° livello.

Anche per questo specifico profilo contenutistico valgono le considerazioni già svolte in ordine alla inidoneità della deliberazione consiliare a produrre effetti sulla disciplina della materia se non dopo e per effetto della conclusione del procedimento ex art. 11, con l'emanazione del decreto presidenziale ivi previsto.

Conviene pertanto soffermarsi sull'argomento, in quanto esso offre l'occasione di chiarire alcuni aspetti relativi ai rapporti tra la fonte ex art. 11 della L. n. 197 e la disciplina generale.

E' d'uopo anzitutto evidenziare che la disciplina degli accessi alle qualifiche non rientra nelle materie riservate agli accordi ai sensi della legge quadro. Come è stato esattamente osservato dal Direttore generale della Cassa e dal rappresentante del Ministro del Tesoro e del Ragioniere generale dello Stato - si è fuori dell'ambito dei "criteri per l'attuazione della mobilità del personale", cui si riferisce il n. 9 dell'art. 3 della legge quadro. Il successivo art. 19, infatti,

fornisce una sicura chiave di lettura e consente di affermare che la mobilità considerata è quella che ricorre solo per gli spostamenti che si conciliano con la conservazione della qualifica funzionale già posseduta dal dipendente.

Nè rileva il fatto che trattasi dell'accesso ad un livello la cui introduzione è correlata con l'avvenuta istituzione nell'ordinamento generale della nona qualifica funzionale, disposta dall'art. 2 del D.L. 28 gennaio 1986 n. 9 convertito con modificazioni nella L. 24 marzo 1986 n. 78 e che lo stesso articolo fa rinvio alla procedura contrattuale di cui alla legge quadro per la fissazione dei profili e delle modalità di accesso relativi alla nona qualifica medesima. Il D.L. n. 9, infatti, non trova diretta applicazione alla Cassa Depositi e Prestiti e la correlazione tra esso ed il D.P.R. 4 agosto 1986, istitutivo del 6° livello funzionale, si esaurisce in ciò: che, avendo il primo spostato verso l'alto la qualifica apicale dell'ordinamento generale, il secondo risulta legittimo, sotto il profilo del rispetto del principio di allineamento tra le qualifiche più elevate dell'articolazione generale dei ministeri e di quella speciale della Cassa.

La norma generale contenuta nell'art. 2 del D.L. n. 9 - secondo cui l'accesso alla qualifica apicale è materia di accordo - non ha quindi modificato lo speciale precetto contenuto nell'art. 11 della L. n. 197,

alla stregua del quale l'articolazione dell'organico della Cassa in qualifiche e l'individuazione dei requisiti di accesso alle stesse rientra nell'ambito normativo riservato alla specialissima fonte, introdotta in considerazione delle particolari esigenze strutturali e funzionali della Cassa stessa.

Chiarito che la non conformità a legge della deliberazione consiliare del 28 ottobre 1986 non è riconducibile all'ipotesi della violazione dell'ambito riservato alla contrattazione collettiva, si ravvisa l'opportunità di esaminare il problema dei vuoti - peraltro apparenti - che si riscontrano, per effetto del silenzio della L. n. 197, nella disciplina legislativa del personale della Cassa. Il discorso è ovviamente limitato a quei vuoti che non corrispondono all'ambito normativo riservato al decreto presidenziale ai sensi dell'art. 11 della medesima L. n. 197, e che, peraltro, non possono essere colmati con regolamento consiliare, ai sensi dell'art. 8 successivo, dovendosi questo contenere nei limiti della normazione secondaria di esecuzione; talchè può essere qui ribadito che il potere regolamentare del Consiglio di amministrazione può essere esercitato ai sensi della lettera g) dell'art. 8 della L. n. 197 soltanto in presenza di qualsivoglia norma di legge o di accordo da attuare.

La soluzione del problema è da ravvisare nella naturale attitudine espansiva che la disciplina generale,

relativa ai ministeri ed al personale civile dello Stato, conserva nei confronti delle amministrazioni autonome assistite da leggi speciali in materia di personale. Laddove manchi e non possa giungere la normazione ex art. 11 della L. n. 197, alla Cassa non resta che applicare, quindi, la disciplina legislativa generale relativa alla dirigenza ed all'impiego civile dello Stato, quale può essere desunta, in particolare, dal D.P.R. n. 748 e dalla L. n. 312, e successive modificazioni ed integrazioni. Così, ad esempio, troverà applicazione la regola della non computabilità, a fini di progressione economica e di anzianità, del servizio prestato nell'anno in cui sia stata applicata una sanzione disciplinare, giusta la previsione dell'art. 18 della medesima L. n. 312.

Ove sorgano difficoltà nell'applicazione della norma generale connesse a diversità strutturali e di assetto tra il modello tipico dei ministeri e quello speciale della Cassa (si consideri al riguardo che il primo è caratterizzato da nove livelli retributivo-funzionali e la Cassa da sei, ed ancora che il livello 1° ed il livello 2° della Cassa corrispondono ognuno a più qualifiche funzionali dell'ordinamento generale), tornerà di particolare utilità l'eventuale intervento regolamentare attuativo del Consiglio di amministrazione.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Enti Locali

- dichiara non conforme a legge la deliberazione in materia di ordinamento del personale, adottata in data 28 ottobre 1986 dal Consiglio di amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti, in quanto esorbitante rispetto al limite dell'attuazione delle norme di legge e degli accordi collettivi posto dall'art. 8, lettera g), della L. 13 maggio 1983 n. 197;

- dichiara conseguentemente non conformi a legge i provvedimenti di promozione e quant'altro adottato in attuazione e presupposizione della indicata deliberazione consiliare;

- richiede al Consiglio di amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti di riesaminare la materia che ha formato oggetto della deliberazione del 28 ottobre 1986, al fine di pervenire - mediante l'attivazione del procedimento di cui all'art. 11, quarto comma, della L. 13 maggio 1983 n. 197 - alla integrazione del D.P.R. 4 agosto 1986, concernente la dotazione numerica ed i livelli funzionali del personale della Cassa medesima, a sanatoria anche - per quanto possibile - di quelle norme dell'ordinamento del personale già transitoriamente adottate con mera deliberazione consiliare

non seguita dal perfezionamento dell'iter procedimentale succitato;

- invita i competenti Organi della Cassa Depositi e Prestiti ad uniformare per l'avvenire la propria azione agli enunciati di cui alla presente deliberazione, dovendosi ritenere non più sussistenti le necessità contingibili ed urgenti connesse alla fase, ormai superata, della prima attuazione della ristrutturazione disposta e regolata dalla L. 13 maggio 1983 n. 197.

L'ESTENSORE
(Dott. Mario GIAQUINTO)

IL PRESIDENTE
(Prof. Salvatore BUSCEMA)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Belzaglio