



Corte dei Conti

Deliberazione n. 8/2000

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai seguenti Magistrati:

Presidente F.F: Giuseppe Salvatore LAROSA

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

Nella adunanza del 19 luglio 2000

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

CONSIDERATO

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

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

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

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

- Attivo	404.029.429.371.378
- Passivo	403.885.547.177.487
Eccedenza positiva	143.882.193.891

Conto economico

Utile delle attività ordinarie	179.679.328.808
Utile di esercizio	143.882.193.891

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

- Attivo	26.512.253.947.972
- Passivo	26.491.833.323.794
Eccedenza positiva	20.420.624.178

Conto economico

Utile delle attività ordinarie	20.103.097.363
Utile di esercizio	20.420.624.178

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

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

P.Q.M.

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

L'estensore

F.to Orietta LUCCHETTI BALSAMO

Il presidente

F.to Giuseppe S. LAROSA

PAGINA BIANCA

R E L A Z I O N E

PAGINA BIANCA

CAP. 1

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1.1 La natura giuridica della Cassa depositi e prestiti alla luce della legge n.197 del 1983

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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