

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

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

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

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

## CAP. 2

### IL SISTEMA ORGANIZZATIVO E DI CONTROLLO

#### 2.1 Gli organi della Cassa depositi e prestiti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Due delle notazioni che precedono meritano osservazioni e chiose.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.2 I controlli interni ed esterni**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3 L'organizzazione della Direzione generale

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

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

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

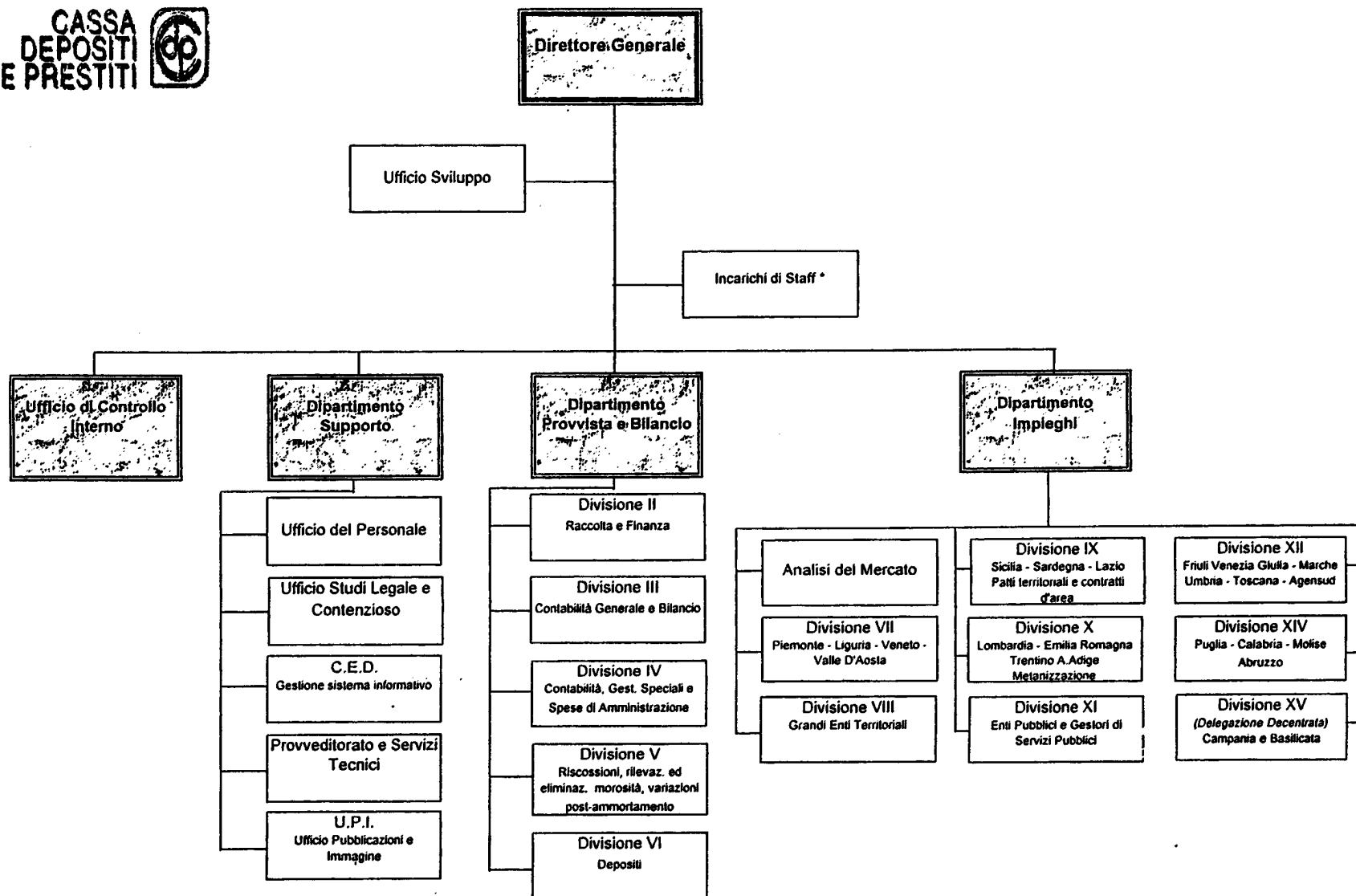
I tre Dipartimenti di cui si è sopra detto sono quelli dell'area di supporto, chiamata a fornire la strumentazione umana e tecnica necessaria per lo svolgimento dei compiti d'Istituto, dell'area provvista e bilancio, che cura la raccolta e la gestione dei mezzi finanziari occorrenti all'attività istituzionale,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

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

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

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

La funzione del Vice Direttore generale risulta attualmente non conferita.



\* N. 2 dirigenti

ORGANIGRAMMA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

### **CAP. 3**

#### **LA DISCIPLINA DEL PERSONALE**

##### **3.1 La disciplina del personale nella L. n.197 del 1983**

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

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

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

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

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

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

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