

**La seduta comincia alle 13.40.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del Direttore generale della Cassa depositi e prestiti, professoressa Maria Teresa Salvemini, in merito allo stato di attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, recante il riordino della Cassa depositi e prestiti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore generale della Cassa depositi e prestiti, professoressa Maria Teresa Salvemini, in merito allo stato di attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, recante il riordino della Cassa depositi e prestiti.

Ringrazio molto la professoressa Salvemini per aver accettato il nostro invito a tornare in Commissione proprio *in extremis*, cioè a due giorni dalla fine della legislatura, non solo per fare il punto sullo stato di attuazione della riforma, che è passata al vaglio di questa Commissione (anche se devo sottolineare che sulla Cassa depositi e prestiti il Governo ha seguito molto poco le indicazioni della Commissione stessa, e non ho capito perché), ma anche per farci un rapidis-

simo quadro sulla situazione che si sta verificando in questi giorni e che, nelle giornate di ieri e dell'altro ieri, ha avuto esito in una serie di proteste del personale dipendente. Vorremmo sapere da cosa derivi questa protesta, quali sono i problemi e come possiamo risolverli.

Mi risulta che il problema è connesso all'impostazione della contrattazione riguardante la Cassa, che è un ente un po' strano, non si sa bene come si configuri, anche se la Cassazione recentemente l'ha qualificata come un ente pubblico economico. Ricordo che l'ente era stato inserito nel comparto delle aziende autonome — aziende che ormai sono ridotte a due, se non ricordo male —, comparto nel quale la Cassa stava un po' stretta, anche perché esercita sicuramente un'attività di tipo economico, forse a carattere imprenditoriale. In base a quello che siamo riusciti a capire, da qui si è aperto un problema riguardante il collocamento dell'ente ai fini della contrattazione e le modalità attraverso cui arrivare ad una chiusura della contrattazione, che credo sia un risultato voluto da tutte le parti, perché tutti hanno interesse a che la pace torni nell'azienda. Tutto nasce dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 284, che ha per oggetto il personale. Inoltre, nella legge finanziaria per il 2001 è stato inserito l'articolo 66, comma 13, che ha per oggetto il personale dirigenziale della Cassa depositi e prestiti, che viene escluso dal ruolo unico e acquista quindi un regime differenziato.

Do la parola alla presidente Salvemini.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Ringrazio molto la Commissione di avermi dato questa occasione di riferire sulle modalità di adattamento della Cassa al

decreto n. 284 e anche sul problema specifico riguardante la vertenza sul contratto del personale. Ho preparato un testo scritto che userò per svolgere alcuni ragionamenti, di cui comunque consegno copia. Sarò inoltre ben lieta di rispondere alle domande che mi venissero poste.

Parto da una breve premessa. Il decreto n. 284 non ha modificato in modo fondamentale la missione affidata all'istituto e il suo collocamento istituzionale, ne ha però allargato i compiti in risposta ai nuovi bisogni che sono emersi e che stanno emergendo. In qualche misura, è una riforma che offre all'istituto dei terreni per costruire in futuro. Il più importante di questi terreni di aspetti nuovi che riguardano necessità che si stanno manifestando concerne la trasformazione dei servizi pubblici locali, trasformazione che sta avvenendo attraverso una importante legislazione di settore, nuovi orientamenti dei principali attori in questo mercato e anche pronunce di autorità indipendenti. Vi è poi stata l'importante vicenda del disegno di legge riguardante la trasformazione delle aziende di servizi locali.

Tutto questo si collega strettamente al disegno del decreto n. 284. Le trasformazioni in atto nel contesto esterno hanno in qualche modo costituito per noi un motivo per collocarci in una posizione di attesa, proprio in attesa che il quadro complessivo si rendesse più chiaro, in quanto l'adattamento dell'istituto ai nuovi compiti sarà possibile nella sua interezza solo dopo che questo processo di trasformazione si sarà, se non completato, perlomeno avviato. Quindi, anche le trasformazioni e le modalità organizzative che dovessimo introdurre dovranno tenere conto di queste specificità, delle priorità riconosciute dal Governo e dagli enti territoriali o di specifici compiti a noi attribuiti.

Alcune parti innovative del decreto sono trattate nella relazione scritta ma non in termini di esperienze compiute. Naturalmente, il punto di partenza del disegno riformatore è una scelta di continuità della missione fondamentale del-

l'istituto, che rimane quella del finanziamento degli investimenti pubblici e quella di essere un'agenzia del Tesoro nella gestione del debito pubblico postale. Da questo punto di vista, voglio dire alla Commissione che i risultati di bilancio dell'anno trascorso dopo la riforma (lascierò copia del bilancio dell'istituto) segnalano una forte capacità espansiva e quindi una buona risposta ai compiti istituzionali che alla Cassa sono stati confermati.

La mia relazione prende le mosse dall'ampliamento delle attività consentite all'istituto, però con la conferma dell'identità della Cassa quale strumento di politica economica orientato all'offerta di servizi di interesse economico generale. La Cassa, quindi, è stata impegnata su diversi fronti, che vanno dalla tradizionale attività di raccolta e di impiego dei fondi a nuove forme di intervento finalizzate alla creazione di strumenti innovativi utili per un più efficiente perseguimento degli obiettivi istituzionali della Cassa.

Per quanto attiene all'assetto organizzativo e del personale, il decreto n. 284 ha confermato l'autonomia attribuita e prevista dalla legge n. 197 del 1983. Vi sono però stati dei problemi in sede di applicazione, problemi che hanno portato all'emanazione di una nuova norma in sede di legge finanziaria, come ha ricordato il presidente. Consentitemi quindi di inquadrare il problema del personale in brevi notazioni riguardanti le attività di maggiore rilievo conseguenti alla natura e al ruolo dell'istituto, in particolare a nuove modalità per definizione dei tassi attivi e passivi, prodotti finanziari di raccolta, impieghi e acquisizioni di partecipazioni, in modo da capire il senso di questo ordinamento del personale, che obiettivamente necessita di una visione particolare e che non è riconducibile alle normali tipologie delle pubbliche amministrazioni.

La configurazione di amministrazione dello Stato confermata nel decreto di riordino ha consentito di porre in essere una serie di iniziative che un soggetto privato, agendo in una logica imprenditoriale, non avrebbe coerentemente potuto

effettuare. Consideriamo, per esempio, tutte le iniziative poste in essere per portare il tasso di interesse sullo stock dei mutui in essere da iniziali livelli del 10,50 e del 9 per cento all'attuale tasso del 7,50 per cento. Queste riduzioni sono state effettuate nell'esclusivo interesse dei soggetti pubblici finanziati dalla Cassa, sono state concesse in un'ottica del tutto pubblicistica e sono volte ad andare incontro all'esigenza di questi soggetti di ridurre il loro indebitamento derivante dalla diminuzione dei trasferimenti statali.

Vi è stato poi un particolare utilizzo della Cassa da parte del Governo.

PRESIDENTE. In quale arco di tempo si è verificato questo calo?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Dall'ottobre del 1998. Già il 1° gennaio di quest'anno vi è stato il passaggio al 7,50 per cento.

PRESIDENTE. Quindi, due punti medi.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. La maggior parte erano al 9 per cento e sono stati portati al 7,50 per cento. Inoltre, l'istituto è stato usato dal Governo per incentivare gli enti locali e le regioni a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel programma di stabilità. È stato, infatti, consentito agli enti, a condizione di presentare un piano quinquennale di miglioramento dei loro conti finanziari, di estinguere anticipatamente mutui contratti negli anni passati con la Cassa depositi e prestiti, senza l'applicazione dell'indennizzo normalmente previsto per tali operazioni.

Inoltre, nella legge finanziaria dell'anno scorso, è stato disposto che, se questi enti rispettano il patto di stabilità, beneficiano di un'ulteriore riduzione del tasso d'interesse sui mutui concessi dalla Cassa che potrà raggiungere già dal 1° gennaio di quest'anno il 7 per cento e per alcuni addirittura il 6,5 per cento, se si

dimosteranno particolarmente volenterosi nel rispettare il patto di stabilità.

Tutto questo dimostra l'uso della Cassa come strumento di politica economica.

PRESIDENTE. Dimostra un profilo pubblicistico.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Assolutamente pubblicistico.

Altre funzioni, quali l'obbligo di depositi delle disponibilità liquide presso la tesoreria centrale e gli investimenti in titoli di Stato, confermate alla Cassa dal decreto n. 284, dimostrano come l'istituto continui a svolgere una funzione di strumento del tesoro per la copertura del proprio fabbisogno e concorra alla politica del debito pubblico. Le cifre del bilancio sono veramente significative in termini di dimensione dell'apporto alla politica del debito pubblico derivante dal risparmio postale. L'aumento dei saldi dei nostri conti in tesoreria è di dimensioni molto rilevanti, quindi si tratta di una politica alternativa ad altri tipi di emissioni di debito pubblico.

PRESIDENTE. In che quantità?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Ventimila miliardi in un anno, perché, oltre alla raccolta netta di risparmio, ci sono i rientri dei mutui.

PRESIDENTE. Quindi la raccolta postale è intorno a ventimila miliardi?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. No. Se vogliamo guardare la dimensione della raccolta postale netta, possiamo dire che quest'anno è andata male: lo scorso anno è stata di quasi 9 mila miliardi ma quest'anno è stata negativa. Mi soffermerò su questo punto perché mi sembra importante attirare su di esso l'attenzione della Commissione.

La Cassa comunque ha ritenuto di essere spinta dal decreto n. 284 a modi-

ficare il suo comportamento, cercando non soltanto di essere un soggetto passivo che agisce rispondendo, ma svolgendo anche un'attiva azione di contatto, consulenza e assistenza a questi soggetti. Riteniamo cioè che la missione pubblica debba essere arricchita e che dobbiamo essere noi a cercare di capire le esigenze di questi soggetti. Vi è stata quindi una forte apertura dell'istituto, con obiettivo di migliorare il rapporto con l'utenza: abbiamo aperto siti Internet e abbiamo dato complessi di informazioni importanti attraverso il nostro sistema informativo; in sostanza, abbiamo svolto un'azione che gli enti hanno dimostrato di apprezzare molto.

La definizione dei tassi attivi e passivi è un punto molto rilevante, perché ovviamente è quello che determina la posizione dell'istituto. Il decreto n. 284 modifica fondamentalmente il potere di definizione di questi tassi perché, mantenendoli in mano al decreto del ministro del tesoro, non prevede il passaggio attraverso il consiglio di amministrazione della Cassa ma solo la proposta del direttore generale. La ragione è stata la necessità di modificare una procedura molto lunga e farraginoso. Oggi il mercato dei capitali è molto più aperto, liberalizzato, internalizzato, per cui era necessaria una procedura più veloce. In effetti la nuova procedura ha dato all'istituto una maggiore elasticità di movimento che gli ha consentito di impostare una propria politica dei tassi che tenesse conto, oltretutto dell'equilibrio economico-patrimoniale dell'istituto, anche del mercato e delle sue evoluzioni. Abbiamo infatti improntato un sistema di monitoraggio che ci consente di rilevare tempestivamente tutti i flussi di raccolta e d'impiego e di fare il prezzo dei prodotti finanziari utilizzati. I tassi vengono costantemente confrontati col mercato e ne vengono rilevati gli scostamenti sui quali sono poi elaborate le eventuali proposte di modifica.

La politica dei tassi seguita dall'istituto in generale porta ad impiegare le risorse con oneri per i mutuatari inferiori a quelli di mercato e ciò grazie alla disponibilità

di una raccolta (quella postale) a tassi di norma più convenienti e al fatto che la Cassa, nella sua attività di intermediazione, si accolla un rischio sulle scadenze che solo grazie alle prerogative di pubblica amministrazione può assumere. Noi facciamo un'intermediazione fra una raccolta sostanzialmente a breve o legata ai tassi a breve e un impiego a lungo termine. Questo è un rischio, una trasformazione tipica di un intermediario finanziario, però ciò ci è consentito dal fatto di avere le « spalle » della pubblica amministrazione. Voglio segnalarlo perché si tende a vedere la nostra attività come normale, mentre tanto normale non è, se si va a guardare nei dettagli: il mercato non potrebbe fare a cuor leggero trasformazioni e dare tassi così convenienti sugli impieghi come quelli della Cassa, anche se ci teniamo molto vicini ai tassi di mercato e non facciamo come nella seconda metà degli anni ottanta, quando i tassi erano inferiori a quelli di mercato di 6, 7, 8 punti. La politica non ci dà più un indirizzo di questo tipo. Tra l'altro, ricordo al presidente che i tassi, quando sono particolarmente lontani dai tassi di mercato, si accompagnano a razionamenti amministrativi, mentre noi non ne facciamo. A questi tassi soddisfiamo la domanda.

**PRESIDENTE.** Scegliete in base a ragioni economiche?

**MARIA TERESA SALVEMINI, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.** No, non scegliamo. Ci sono dei diritti.

**PRESIDENTE.** Quindi, siete in grado di soddisfare ad oggi tutta la domanda.

**MARIA TERESA SALVEMINI, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.** Noi oggi, a questi tassi, siamo in grado di soddisfare tutta la domanda. Se avessimo tassi lontanissimi da quelli di mercato si porrebbe un problema.

Dobbiamo anche considerare che vi è una maggiore maturità del risparmiatore postale, che è sempre più attento ai

rendimenti offerti, e quindi anche sul versante della raccolta dobbiamo stare bene attenti alle offerte. Poiché i tassi sul mercato sono molto volatili, abbiamo la necessità di monitorare molto da vicino la politica dei tassi di raccolta, cosa che nel passato non si faceva: i tassi venivano tenuti fermi per moltissimo tempo.

La modifica del decreto n. 284 ha portato, nel procedimento di fissazione dei tassi, un forte miglioramento dal punto di vista della capacità di risposta alle esigenze del mercato.

PRESIDENTE. E sulla raccolta?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sulla raccolta ha avuto effetti rilevanti la delegificazione della disciplina del risparmio postale che è venuta come conseguenza del decreto n. 284. Infatti, il decreto legislativo di per sé imponeva l'adozione di decreti che potessero modificare le condizioni della raccolta, e quindi le tipologie, abrogando tutta la disciplina del decreto del Presidente della Repubblica n. 156 del 1973, il cosiddetto codice postale, che prevedeva procedure diverse (un concerto tra i ministri del tesoro e delle comunicazioni). Si è resa necessaria una modifica in considerazione dell'evoluzione dei mercati finanziari e della maggiore maturità dei risparmiatori. Il codice postale rispecchiava un mondo vecchio della raccolta, aveva valore di legge ed era molto rigido rispetto alla realtà del mercato; ogni modifica richiedeva una procedura estremamente complicata per cui non era utilizzabile da mercati finanziari caratterizzati da una forte dinamicità. Quindi, avere delegificato il risparmio postale e avere portato tutto il sistema decisionale in decreti del ministro del tesoro rende estremamente più efficiente la nostra capacità di raccolta.

Recentemente è stato approvato un decreto che, oltre ad abolire la parte del codice postale non più valida, ha consentito di immettere per la prima volta dei buoni dematerializzati: sembra una cosa banale, ma passare da un titolo su carta

che si prende in mano alle poste a un titolo dematerializzato cambia in maniera radicale questa forma di raccolta. Si tratta di un decreto del dicembre scorso sul quale si può costruire una nuova politica della raccolta, perché è molto difficile farla su titoli materializzati, rigidi e non inseribili. Questo ci è sembrato un punto molto importante dell'attuazione del decreto legislativo che segnaliamo alla Commissione.

Dovremo intervenire anche sui libretti di deposito postale. Siamo molto interessati ad essere operativi sul mercato della raccolta.

Non mi è possibile parlare di risparmio postale senza citare l'intermediario che cura la raccolta. Le Poste italiane in questi anni hanno avuto e stanno avendo un radicale processo di trasformazione che ha trasformato l'ente da amministrazione dello Stato a società per azioni, al momento di proprietà dello Stato (può darsi che in futuro sia privatizzata). Questa nuova realtà, già oggi, consente alle Poste, anche autorizzate da norme specifiche, di collocare attraverso i propri uffici non solo i classici prodotti del risparmio postale (cioè i prodotti pubblici dello Stato, del tesoro, della Cassa depositi e prestiti), ma anche altri strumenti emessi per conto di istituti terzi. Si è aperto quindi un serio problema di concorrenza con la conseguente necessità di verificare l'imparzialità del collocatore nel proporre i diversi investimenti ai risparmiatori. La verticale caduta della raccolta netta che è passata dai circa 8.200 miliardi nel 1999 ad un saldo negativo di quasi mille miliardi nel 2000...

PRESIDENTE. Ciò vuol dire che sono stati persi mille miliardi di raccolta?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sì. ...si è registrata con l'espansione dell'offerta di prodotti finanziari effettuata dalle Poste per conto terzi. Ogni volta che le Poste collocano prodotti su conti terzi noi vediamo un'uscita dai libretti di risparmio: questo è un problema molto

serio perché noi poi dreniamo dai conti del tesoro.

PRESIDENTE. Quindi sul risparmio postale si sono persi circa mille miliardi nel 2000, nel senso che sono stati dirottati altrove.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sì. Mille miliardi netti e ciò vuol dire che la raccolta netta positiva che c'era stata lo scorso anno è stata dirottata altrove. Sostanzialmente noi abbiamo avuto in media, negli anni scorsi, circa 4 mila miliardi di raccolta netta l'anno.

PRESIDENTE. Quanto costa mediamente la raccolta?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. In termini di servizio alle Poste o di tasso di interesse?

PRESIDENTE. Di tasso di interesse.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. In questo momento i libretti di deposito sono al 3,50 per cento.

PRESIDENTE. Quindi c'è uno *spread* di 4 punti rispetto al tasso medio di investimento, che è del 7,50 per cento.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. No, il 7,50 è sullo *stock*. Noi adesso diamo mutui al 5,20 per cento.

PRESIDENTE. Quindi lo *spread* è di 2 punti.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sì, è molto stretto. Poi sui buoni stiamo a livelli più alti, quindi lo *spread* è minimo. Il profitto è molto elevato però la gestione è difficile da spiegare: la situazione di equilibrio della Cassa si svolge nel lungo periodo e non è individuabile con facilità

anno per anno, perché i costi e i ricavi hanno delle distribuzioni un po' diverse tra loro.

Voglio dire che, siccome la Cassa ha visto questo comportamento delle Poste, avendo noi una convenzione con le Poste stesse, abbiamo chiesto di modificarla: chiederemo che le Poste assicurino dei comportamenti che non siano... è troppo comodo, è troppo facile collocare delle cose attingendo al risparmio già esistente nei libretti postali. Questo ci preoccupa, vogliamo avere una convenzione che garantisca un minimo di raccolta alla Cassa.

Un altro punto che vorrei trattare brevemente è quello delle novità che il decreto ha introdotto sulla politica di utilizzare le risorse dell'istituto a favore non solo degli enti pubblici tradizionali, ma anche di nuovi soggetti privati - cioè i gestori in generale di servizi pubblici, che siamo stati autorizzati a finanziare - e anche di entrare nel mondo dei finanziamenti attraverso partecipazioni societarie. La Cassa in questo momento ammette alle proprie istruttorie i gestori dei pubblici servizi prescindendo dalla composizione pubblica o privata del loro capitale, per renderli uguali tra loro dal punto di vista concorrenziale. Naturalmente, in questa attività e per una più efficiente applicazione della norma, pensiamo che sarebbe opportuna la fissazione di specifiche condizioni per quanto attiene sia ai tassi sia alle regole istruttorie e alle garanzie. Abbiamo intenzione di far varare un decreto ministeriale *ad hoc* che in qualche modo tenga conto della specificità dei finanziamenti a soggetti che operano in questo campo con condizioni anche di garanzia e di solvibilità che sono del tutto diverse da quelle tradizionali dei soggetti pubblici.

La seconda attività importante sarebbe quella che ci autorizza ad avere delle partecipazioni societarie. L'articolo 1, comma 2, orienta l'istituto verso la partecipazione in società le cui attività presentino carattere di strumentalità, connessione o accessorietà con i fini istituzionali della Cassa. Abbiamo svolto un intenso lavoro preparatorio volto a dare conte-

nuto a questi criteri, perché si tratta di un settore del tutto nuovo, e a determinare dei principi di preselezione degli interventi che tengano conto del necessario collegamento funzionale tra le attività esercitate e i compiti della Cassa.

Il legislatore ha lasciato al prudente apprezzamento della Cassa l'identificazione delle iniziative che abbiano carattere di contiguità con la sua attività di finanziamento e con gli obiettivi pubblici, quindi è responsabilità della Cassa definire questi criteri; abbiamo avuto, infatti, anche in sede di consiglio di amministrazione approfondimenti e dibattiti proprio per dare un contenuto preciso a queste nozioni e determinare dei criteri di preselezione degli interventi nonché individuare i settori d'interesse.

In termini generali, il primo spunto interpretativo è quello del necessario collegamento funzionale che la Cassa deve garantire tra le attività esercitate dalle società cui intende partecipare o costituire e i propri compiti istituzionali. La qualificazione di attività connessa o strumentale indica sostanzialmente, quindi, che, considerato che la missione istituzionale della Cassa è quella di concedere finanziamenti ad enti pubblici (in particolare a quelli di livello locale), l'identificazione delle attività strumentali e connesse deve essere effettuata tenendo conto di interventi che consentano di operare anche con strumenti diversi dal tradizionale mutuo e comunque a sostegno degli investimenti nel settore delle infrastrutture pubbliche. Questo ci sembra il criterio fondamentale. Quindi, dobbiamo valutare positivamente, come criterio di selezione, la partecipazione a società ogni qualvolta esse rappresentino lo strumento più appropriato per la realizzazione, anche se in via indiretta, delle missioni d'interesse pubblico della Cassa.

Per esempio, a titolo indicativo, può essere valutata positivamente la partecipazione in società che operano in genere nel settore dei servizi pubblici locali, le società di progetto, le società di gestione o realizzazione di infrastrutture, le società di trasformazione urbana, cioè tutto

quello in cui la partecipazione assume valore in termini di contribuzione finanziaria alla realizzazione delle opere, sia sotto forma di dotazione di capitale di rischio sia poi, eventualmente, sviluppando forme di capitale di debito. Tra l'altro, evidentemente, la partecipazione a società di questa natura consentirebbe alla Cassa anche di valutare dall'interno la solidità economica e patrimoniale dei soggetti che è chiamata a finanziare, quindi è una visione anche di tutela più diretta dell'impegno finanziario dell'istituto. Questo ci consentirebbe inoltre di essere presenti in determinati contesti da cui traggono origine investimenti pubblici che altrimenti non vedrebbero il coinvolgimento finanziario dell'istituto: per esempio, per grandi progetti che partono, essere inseriti fin dall'inizio nelle società di progettazione può essere un modo per essere poi il finanziatore effettivo di queste iniziative.

Un'altra area di interesse della Cassa è rappresentata da società il cui scopo è quello di affiancare e agevolare il processo di liberalizzazione del settore dei servizi pubblici anche attraverso partecipazioni temporanee finalizzate ad attività di ristrutturazione delle aziende locali e al loro riposizionamento sul mercato. Per questo, inizialmente, ho parlato di quanto noi dipendiamo dal processo legislativo e di una riforma che riguarda queste trasformazioni dei servizi pubblici locali. Comunque, un ulteriore criterio di selezione è costituito dall'efficienza e dalla sana amministrazione cui deve essere ispirato l'intervento, che non può e non deve avere finalità di salvataggio, bensì presentare caratteri di validità e solidità sotto il profilo economico-patrimoniale.

In questa ottica riteniamo di dover escludere partecipazioni il cui obiettivo è esclusivamente l'erogazione di fondi pubblici e quindi di esaminare con criteri restrittivi società che svolgono esclusivamente funzioni istituzionali degli enti attraverso processi di esternalizzazione: stiamo mettendo dei paletti perché, presidente, io ritengo che un'amministrazione pubblica debba chiarire i propri criteri di

comportamento e non avere una discrezionalità che sia sganciata da una fissazione di criteri oggettivi e riconoscibili dall'esterno. Prima di fare qualsiasi cosa, vorremmo aver messo in chiaro tutti questi criteri.

Dopo questa panoramica, che comunque mi sembra importante, vengo al problema più bruciante di oggi, visto che ci troviamo a svolgere questa audizione in un momento in cui la Cassa è investita da un serio processo di scioperi e di agitazioni interne. Sono direttore generale da quattro anni e mezzo e devo dire che è la prima volta che mi trovo di fronte ad una contestazione così forte da parte del personale. Uno dei punti di partenza è che con il decreto n. 284 pensavamo di aver risolto la definizione del regime giuridico del personale della Cassa. All'indomani dell'entrata in vigore del decreto n. 29 non sembrava unanimemente riconosciuto che la Cassa avesse un ordinamento autonomo del personale dipendente come quello introdotto dalla legge n. 197 del 1983. Inoltre, vi era una grave incertezza derivante da una pronuncia della Corte di cassazione — la n. 1948 del 1998 — che qualificava il rapporto di lavoro con la Cassa come avente natura privatistica, riconoscendo all'istituto la configurazione di ente pubblico economico.

Il decreto legislativo n. 284, per dirimere questa controversa questione circa la soggezione del personale dipendente *tout court* al decreto legislativo n. 29 senza particolari cautele o definizioni, ha definito la Cassa come amministrazione dello Stato e ha confermato la vigenza dell'autonomo ordinamento richiamando tutti i decreti ministeriali emanati ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 197 del 1983.

Ciò nonostante, in sede applicativa si sono continuati a riscontrare problemi sia per quanto riguarda il rapporto di gerarchia tra l'autonomo ordinamento e il decreto n. 29 sia per quanto attiene al regime dei dirigenti. Questa controversia è durata diversi mesi ed è stata anche un ostacolo ad andare avanti nelle necessarie riorganizzazioni interne dell'istituto; per

sanare questo conflitto interpretativo, in un recente intervento — ricordato dal presidente — il legislatore ha modificato l'articolo 5 del decreto n. 284 nel senso di confermare la soggezione del personale della Cassa alla disciplina del decreto n. 29 solo per le materie non regolate dall'autonomo ordinamento e di escludere il personale dirigente dal ruolo unico di cui all'articolo 23.

Voglio precisare che le materie dell'autonomo ordinamento sono poche e ben precise. Non è che sia un ordinamento vago, in cui si può decidere tutto quello che si vuole, perché sono indicate alcune precise materie, mentre per tutto ciò che non è precisato nell'articolo 11 vi è soggezione completa al decreto n. 29.

Abbiamo pertanto un sistema in cui risulta precisato che i dirigenti della Cassa non fanno parte del ruolo unico, e quindi ci sarà un reclutamento indipendente da tale ruolo, e che alcune materie non possono essere oggetto del contratto perché sono regolate dalla legge nella normativa autonoma dell'istituto.

Tuttavia, tutto ciò non è bastato. Questa situazione ha chiarito questi aspetti, ma vi è uno stallo per quanto riguarda la contrattazione del rapporto di lavoro dipendente. Questa non è cosa in cui l'amministrazione abbia in qualche modo non dico responsabilità, ma neanche qualcosa a che fare, perché questo contenzioso si è instaurato in via giudiziaria tra la FIBA-CISL e l'ARAN circa l'inserimento della Cassa depositi e prestiti nel comparto di contrattazione delle aziende delle amministrazioni autonome. Un sindacato, cioè, ha adito il giudice su questo problema specifico. La controversia trova attualmente composizione nella decisione del 16 giugno 2000 con la quale il tribunale di Roma, sezione controversie di lavoro, primo grado, definitivamente pronunciandosi, ha dichiarato la nullità del contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 2 giugno 1998 nella parte in cui include la Cassa depositi e prestiti nel comparto delle aziende e ha

inibito le parti dal trattare le condizioni del personale della Cassa nell'ambito del menzionato contratto.

Questo ha prodotto un blocco della contrattazione, che però non può andare avanti all'infinito, perché è evidente che vi è un forte inasprimento dello stato di agitazione dei dipendenti che, non avendo il contratto da tre anni, non ritengono più sostenibile questa situazione. Quindi, pur risolto in qualche misura il problema delle materie di contrattazione, non lo è quello dell'identificazione del comparto di contrattazione della Cassa.

In considerazione delle motivazioni a fondamento della decisione del tribunale di Roma che ha riscontrato la violazione dell'articolo sull'omogeneità dei comparti, poiché la Cassa non presenta i richiesti requisiti di omogeneità e affinità di attività e di settore con le altre aziende comprese nel comparto, si era tentata, già in epoca anteriore alla riforma recata dalla legge finanziaria (c'erano stati vari scambi di iniziative l'estate scorsa) una composizione amministrativa della *querelle*: avevamo proposto ai dicasteri competenti, Tesoro e funzione pubblica, soluzioni transitorie, o anche definitive, che tenessero conto dell'esigenza che la contrattazione di lavoro del personale della Cassa si svolgesse in un autonomo comparto. Avevamo mandato a chiedere se almeno in via provvisoria si potesse trovare una soluzione di questo genere. Tra l'altro, la formulazione dell'articolo 5 del decreto n. 284 aggiunge all'eterogeneità delle aziende anche un'eterogeneità nei contenuti, perché alcuni contenuti del contratto nazionale delle aziende comunque non ci potrebbero riguardare, essendo noi sottratti a questa situazione.

Allora, cosa si sta immaginando a questo punto? Noi abbiamo sollecitato in tutte le maniere possibili il Ministero del tesoro e il dipartimento della funzione pubblica a svolgere le azioni propulsive di loro competenza rivolte a emanare un atto di indirizzo all'ARAN — è evidente che questo deve rimettere in moto la

questione — che consenta la ripresa delle trattative, altrimenti si sta fermi e non si fa nulla.

PRESIDENTE. Avete sollecitato il Governo ad emanare un atto di indirizzo all'ARAN?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sì.

PRESIDENTE. Nei giorni scorsi?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Nelle ultime settimane. Abbiamo chiesto che in questo atto di indirizzo sia riconosciuta l'autonoma posizione dell'istituto nel panorama delle pubbliche amministrazioni e che sia data attuazione all'articolo 66 riconoscendo comunque nel contratto la specificità delle nuove norme, e quindi in generale che sia valorizzato l'autonomo ordinamento.

Vorrei aggiungere che una soluzione che non riconoscesse autonoma posizione alla Cassa nelle sedi contrattuali previste dal decreto n. 29 andrebbe o sta già andando incontro all'ostruzionismo del sindacato autonomo FABI, che è maggiormente rappresentativo nell'istituto. Questo sindacato, infatti, non è rappresentato nelle sedi di contrattazione e non può essere rappresentato se si fa un comparto condiviso con altre istituzioni in cui la quota di rappresentatività richiesta dal decreto è molto elevata. In pratica succede questo: al di là dei contenuti dell'autonomia e delle funzioni che la Cassa svolge, c'è un problema tipico di rappresentatività sindacale che è politico e non dell'amministrazione. Noi non prendiamo alcuna posizione su questo problema però chiediamo con fermezza che il Governo scioglia questo nodo e dia un indirizzo per trovare una soluzione. Non riteniamo che le funzioni svolte dall'istituto (e non credo che il decreto n. 284 le abbia diminuite, anzi le ha aumentate) possano essere considerate così poco rilevanti da lasciare che le agitazioni continuino a lungo.

PRESIDENTE. Il Governo ha dato qualche risposta?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Il 19 febbraio abbiamo sollecitato, con un nostro documento, un incontro, ma non abbiamo saputo più nulla. Lo sciopero è stato fatto senza tentativo di conciliazione.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al collega Marotta, specifico che l'ho chiamata presidente, ma in realtà il presidente è il ministro del tesoro, che però regna ma non governa. Prego, onorevole Marotta.

RAFFAELE MAROTTA. *Si vera sunt exposita*, pare che la Cassa depositi e prestiti vada bene, quindi il decreto n. 284 è da apprezzare poiché ha consentito una maggiore agilità. Non vi è motivo di dubitare di quanto ha esposto il direttore generale.

PRESIDENTE. La nostra preoccupazione riguarda il personale.

RAFFAELE MAROTTA. Risulta che il Governo non collabori a sufficienza, se è vero che il 19 febbraio è stato invitato a dare un indirizzo all'ARAN, ma ciò non è avvenuto.

PRESIDENTE. Desidero porre al presidente e al collega Marotta, in qualità di tecnico, una questione. Nel momento in cui la Cassa è stata classificata dalla recentissima giurisprudenza di Cassazione come ente pubblico economico, molte cose cambiano, perché se è così — io personalmente, anche come studioso della materia, ho qualche dubbio — da ciò deriva una serie di conseguenze, come il fatto che il decreto n. 29 non si applica. Non credo che questo corrisponda alle esigenze effettive della Cassa, la quale, come avete sentito dall'esposizione, è un ente che opera con criteri economici ma al servizio dell'interesse pubblico in tutta una serie di settori, soprattutto in quello dell'amministrazione locale. Allora probabilmente

ha bisogno di una disciplina del personale con elementi pubblicistici, con un contratto stipulato secondo il decreto n. 29 e così via. Ma se fosse un ente pubblico economico, il decreto n. 29 non si applicherebbe, così come la contrattazione e la disciplina dei comparti.

Questo punto di estrema delicatezza, anche sotto l'aspetto giuridico, credo renda necessario un chiarimento preciso da parte del Governo e forse anche un piccolo intervento legislativo, cosa che in questa fase della legislatura credo non si possa fare.

Debbo dire che questo quadro ci preoccupa.

RAFFAELE MAROTTA. Condivido le preoccupazioni e i dubbi del presidente.

In effetti, qualche parte è regolata dalla legge e non può essere oggetto di contrattazione. D'altro canto, le attività strumentali e le partecipazioni societarie della Cassa sono finalizzate allo scopo istituzionale cioè quello di finanziare gli enti pubblici, soprattutto locali. Ciò denota in maniera pregnante la natura della Cassa.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. La pronuncia più articolata della Cassazione precede il decreto n. 284. Di recente vi è stata una pronuncia peraltro molto poco articolata che riguarda la situazione di una persona (su una causa individuale) anch'essa precedente rispetto al decreto, tant'è vero che la sentenza dice soltanto che in quel momento la vertenza di questa persona doveva andare al giudice ordinario e non al giudice amministrativo. Non si tratta di una sentenza articolata che contesti la natura giuridica dell'istituto. Però, obiettivamente me ne sono preoccupata perché come amministratore mi trovo di fronte ad un conflitto di interpretazione molto serio che vede da una parte l'organo giurisdizionale e dall'altra una legge e dei comportamenti. Tra l'altro, ho serissime preoccupazioni perché la questione riguarda non soltanto la gestione del personale ma l'intero *mo-*

*modus operandi* dell'istituto. Posso sbagliare, ma ho sempre avuto l'impressione che il *modus operandi* non migliorerebbe se l'istituto diventasse ente pubblico economico (questa è una valutazione criticabile).

**PRESIDENTE.** Sono assolutamente d'accordo e per la verità, facendo questo mestiere, quando leggo nella legge che la Cassa depositi e prestiti, amministrazione dello Stato dotata di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio, svolge, nel rispetto dell'equilibrio gestionale, determinate attività, intendo che non è ente pubblico economico.

Però poi la Corte di cassazione a sezioni unite (non un giudice qualsiasi) dice che « sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie di lavoro tra la Cassa depositi e prestiti » — qui però fa riferimento al precedente decreto — « alla quale il legislatore (decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8) (...) ha espressamente attribuito la personalità giuridica e i suoi dipendenti, attesa a tal fine la natura di ente pubblico economico della Cassa medesima, non contraddetta dalla facoltà per lo Stato di intervenire fissando alcuni elementi dei contratti stipulati dalla Cassa, nonché l'accesso degli enti al credito da essa concesso, facoltà questa che attiene alla pubblicità della Cassa e alla natura strumentale della sua attività per il perseguimento dei fini della politica finanziaria dello Stato stesso, ma non incide sull'economicità dell'ente e sulla sua autonomia ». Si tratta di una sentenza molto ambigua, che non possiamo ignorare, a meno che non interveniamo con una norma legislativa.

Presidente, concludiamo questo incontro proficuo per i dati che ci ha fornito sull'andamento dell'ente e sulla funzionalità della riforma che ci sembrano molto positivi, mentre rimangono forti preoccupazioni, confermate da lei e recepite da noi e da una giurisprudenza recentissima.

**MARIA TERESA SALVEMINI, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.**

Quella del 1998 è precedente rispetto al decreto n. 284; la sentenza del 22 dicembre 2000 è molto più scarna e non riprende il discorso della natura dell'istituto, affermando soltanto che per la controversia si doveva ricorrere al giudice ordinario.

**PRESIDENTE.** In essa si parla della natura di ente pubblico economico, dalla quale deriva il fatto che le controversie relative al rapporto di lavoro del personale dipendente della Cassa appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario. E poi ripete: « Di fatti, come ha già affermato questa Corte, il fatto che lo Stato intervenga nell'attività della Cassa non incide sull'economicità dell'ente e sulla sua autonomia ». Quindi conferma e cita espressamente la sentenza del 26 febbraio 1998 che ho menzionato prima.

La Commissione mio tramite si farà portatore di una comunicazione al Governo — che manderò oggi stesso, attraverso il ministro Bassanini — in cui riassume questa parte del nostro incontro e chiede adeguate spiegazioni: almeno ci dica l'itinerario che vuole seguire. Oltretutto mi risulta che ieri e l'altro ieri i rappresentanti dei manifestanti sono stati ricevuti dalle principali forze politiche in Parlamento di maggioranza e di opposizione (Democratici di sinistra e Forza Italia) e suppongo che abbiano avuto qualche rassicurazione. Vorrei sapere quale itinerario dobbiamo seguire, perché lasciare oggi senza contratto un istituto di questa importanza per il paese, oltretutto così connesso alla politica locale che è al centro dei nostri interessi, è una pazzia che non possiamo ammettere.

Ringrazio sentitamente la professoressa Salvemini e spero che avremo occasioni successive di incontrarci. Per ora le assicuro che la Commissione farà i passi opportuni per cercare di arrivare rapidamente a qualche soluzione, sia pure provvisoria, in attesa di uno sbocco definitivo, anche se ribadisco che, dal mio punto di vista, senza un intervento legislativo non è facile sciogliere questo dilemma, perché se seguiamo una via ci troveremo sempre di

fronte a cause di singoli dipendenti che ci porteranno di fronte al giudice ordinario, mentre se seguiamo la via opposta, cioè quella dell'ente pubblico economico, facciamo qualcosa che non è in asse con il vigente sistema legislativo e neppure con l'effettiva strutturazione dell'istituto.

Quindi, credo che per la Cassa — esprimo un'opinione personale — ci troviamo in una situazione, simile a quella dell'ENEA, che necessita di un contratto proprio.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sì.

PRESIDENTE. Ciò per ragioni tecniche, poiché coniugare queste due nature opposte tra loro senza dare luogo ad ulteriori contrasti richiede un contratto a sé in quanto l'inserimento in uno dei

comparti pubblici contrasta con la natura economica e la fuoriuscita dal comparto pubblico e quindi l'iscrizione al *genus* degli enti economici contrasta con le attività e i compiti che all'istituto sono assegnati.

Cercherò di seguire nei rapporti con il Governo questo orientamento.

La ringrazio nuovamente.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 20 marzo 2001.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO