

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 71/2008.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 ottobre 2008;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste la legge 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, il quale dispone che la Cassa depositi e prestiti è trasformata in società per azioni, con la denominazione di « Cassa depositi e prestiti società per azioni » (CDP S.p.A.) con effetto dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 5, comma 3, del suddetto decreto-legge;

visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, datato 5 dicembre 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 12 dicembre 2003, adottato ai sensi dell'articolo 5 comma 3, del decreto-legge n. 269 del 2003, con il quale è stato determinato, tra l'altro, il capitale sociale della CDP S.p.A.;

visto l'articolo 5, comma 17, del decreto-legge n. 269 del 2003 secondo cui il controllo della Corte dei conti si svolge sulla CDP S.p.A. secondo le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

rilevato, altresì che il vigente statuto della CDP S.p.A. — (articolo 17 comma 6) — prevede la partecipazione del Magistrato della Corte dei conti alle riunioni del Consiglio di amministrazione della società e, quindi, il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i bilanci della società suddetta relativi agli esercizi finanziari 2004, 2005 e 2006, nonché le annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Sindaci trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4, comma 2, della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Luigi Mazzillo e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per gli esercizi finanziari 2004, 2005 e 2006;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei bilanci di esercizio – corredati dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci per gli esercizi 2004, 2005 e 2006 – corredati dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione della Cassa depositi e prestiti S.p.A. – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito, per gli anni predetti, sulla gestione finanziaria della Società medesima.

ESTENSORE
Luigi Mazzillo

PRESIDENTE
Mario Alemanno

Depositata in Segreteria l'11 novembre 2008.

IL DIRIGENTE
(dott. Giuliana Pecchioli)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI
S.P.A. GLI ESERCIZI 2004, 2005 E 2006

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1. Contesto di riferimento	»	14
1.1 Evoluzione del quadro normativo e del ruolo della Società	»	14
1.2 Vigilanza della Banca d'Italia e bilancio	»	17
1.3 <i>Mission</i> e obiettivi strategici	»	21
1.4 Separazione organizzativa e contabile	»	23
1.5 Il problema della natura giuridica di Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.	»	25
2. Assetto societario e sistema di <i>corporate governance</i>	»	34
2.1 Assetto azionario e organi societari	»	34
2.2 Le peculiarità del sistema di <i>corporate governance</i> di CDP	»	39
2.3 Il controllo della Corte dei conti	»	42
2.4 L'attività della Commissione Parlamentare di Vigi- lanza	»	43
2.5 Compensi agli amministratori	»	49
3. Struttura organizzativa	»	50
3.1 La nuova figura del dirigente preposto	»	53
4. Risorse umane	»	56
4.1 Evoluzione dell'organico	»	56
4.2 La gestione e la formazione	»	58
4.3 Le relazioni sindacali	»	59
5. Attività di CDP	»	62
5.1 La Gestione Separata	»	62
5.1.1 Gli impieghi della Gestione Separata	»	63
5.1.2 La raccolta della Gestione Separata	»	79
5.2 La Gestione Ordinaria	»	98
5.2.1 Gli impieghi della Gestione Ordinaria	»	98
5.2.2 La raccolta della Gestione Ordinaria	»	102
6. Sistema dei controlli interni	»	103

7. Il monitoraggio del rischio	Pag. 107
7.1 L'esposizione di CDP al rischio	» 107
7.2 Le metodologie di misurazione	» 111
8. Rapporti con il MEF	» 114
8.1 I rapporti con la Tesoreria centralizzata dello Stato ..	» 114
8.2 Le convenzioni con il MEF	» 115
8.3 La gestione contabile per il MEF	» 117
9. Gestione delle partecipazioni	» 119
9.1 Partecipazioni trasferite dal MEF e criteri di gestione .	» 119
9.2 Acquisto di un pacchetto azionario di STM	» 120
9.3 Acquisto della partecipazione in Terna s.p.a.	» 121
9.4 Acquisizione di partecipazioni nell'esercizio 2006 ..	» 125
9.5 Incorporazione della controllata ISPA s.p.a.	» 126
9.6 Risultati di gestione delle partecipazioni e situazione al 31 dicembre 2006	» 126
10. Riserva obbligatoria	» 133
11. Transizione ai principi contabili internazionali IAS/ IFRS	» 134
11.1 Contesto normativo di riferimento e metodologia adottata	» 134
11.2 Principali novità derivanti dall'adozione dei principi contabili IAS/IFRS	» 135
11.3 Il problema della classificazione delle azioni privi- legiate	» 150
12. Situazione patrimoniale economico e finanziaria – anni 2004-2005	» 156
12.1 Stato patrimoniale	» 156
12.2 Conto economico	» 164
12.3 Indicatori di sintesi della gestione	» 167
13. Situazione patrimoniale economico finanziaria – anno 2006	» 171
13.1 Stato patrimoniale	» 172
13.2 Conto economico	» 181
13.3 Indicatori di sintesi della gestione	» 184
14. Considerazioni conclusive e di sintesi	» 188

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione economico-finanziaria attuata dalla Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. e sulle vicende gestionali di maggior rilievo intervenute successivamente alla sua trasformazione in società per azioni (5 dicembre 2003), fino all'esercizio 2006 incluso.

1. Contesto di riferimento

1.1 Evoluzione del quadro normativo e del ruolo della Società

Anche prima della sua recente trasformazione in società per azioni, CDP è stata un istituto che per centocinquanta anni ha occupato un ruolo centrale nella finanza pubblica italiana.

Sul piano formale la Cassa era sempre stata una pubblica amministrazione, essendo una Direzione Generale del Ministero del Tesoro, anche se sul piano sostanziale – economico-patrimoniale – costituiva di fatto un'entità separata ed autonoma (azienda autonoma).

Sulla natura giuridica della Cassa ebbe modo di pronunciarsi la Sezione enti locali di questa Corte dei Conti, la quale, non avendo la l. n. 197/1983 espressamente attribuito alla Cassa una personalità giuridica, affermò che la stessa apparteneva allo Stato persona giuridica ed era assoggettata a tutti i vincoli che tale natura comportava.¹

Nonostante l'interpretazione della Corte dei conti fosse pacificamente accolta, la questione relativa alla personalità giuridica della Cassa, e quindi della sua esistenza come ente autonomo, continuò comunque ad essere dibattuta fino a quando, con l'art. 22 del d. l. n. 8/1993, convertito in L. n. 68/1993, alla Cassa venne attribuita in modo esplicito personalità giuridica, separata da quella dello Stato, e con essa anche la facoltà di acquistare e cedere liberamente partecipazioni in istituti di credito.

Nel 1996 la contabilità e la formazione del bilancio si adeguarono alle direttive comunitarie: da quello stesso anno i bilanci della Cassa sono diventati comparabili con quelli degli istituti di credito della U. E.. Dal 1998 i soggetti finanziabili dalla Cassa sono tutte le amministrazioni e gli enti pubblici statali, regionali, locali (art. 49, c. 10, l. n. 449/1997)².

¹ Deliberazione Sezione Enti Locali n. 74 del 1989.

² In dettaglio: Amministrazioni statali, enti pubblici, regioni, comuni, province, comunità montane, consorzi di bonifica, irrigazione o miglioramento fondiario, consorzi tra enti locali o altri enti pubblici, aziende speciali e società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico che gestiscono pubblici servizi.

Con la sentenza n. 1948/98 in materia di giurisdizione del lavoro, la Cassazione ha definito la Cassa come ente pubblico economico.

Con il D.Lgs. 284/1999 si procede al riordino dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto. Viene ribadita la natura di CDP quale amministrazione dello Stato, dotata di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio, svolgente attività di interesse economico generale. Alla CDP, pertanto, non si applicavano le norme del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. L'ordinamento comunitario escludeva la CDP dal campo di applicazione delle Direttive comunitarie sul credito. Ai fini della compilazione dei conti economici e finanziari secondo i criteri stabiliti dal SEC95, CDP veniva classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 2002, con il DL 63, convertito nella legge 112/2002, CDP veniva autorizzata a costituire una società finanziaria per azioni denominata "Infrastrutture S.p.A." (ISPA), la quale, in via sussidiaria rispetto ai finanziamenti concessi da banche e altri intermediari finanziari, avrebbe dovuto finanziare sotto qualsiasi forma le infrastrutture e le grandi opere pubbliche. ISPA ha avuto vita breve, essendo stata successivamente incorporata nella stessa Cassa con decorrenza 1° gennaio 2006, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 79 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che aveva previsto l'assunzione da parte di CDP s.p.a. di tutti beni, i diritti e i rapporti giuridici, anche processuali, attivi e passivi, facenti capo all'incorporata. In attuazione di tale normativa, il Consiglio di Amministrazione di CDP del 25 gennaio 2006 ha deliberato di definire le modalità di estinzione anticipata dei rapporti giuridici con il Presidente e l'Amministratore delegato-direttore generale di ISPA S.p.A. e di integrazione del personale di ISPA passato alle dipendenze della Cassa, ivi compreso il Presidente pro-tempore della stessa Cassa, presso la quale risultava peraltro già distaccato. Come si dirà meglio più avanti, tale delibera, ed un'altra concernente un'operazione di acquisto di *covered bond*, erano state oggetto di riserve e di richieste di chiarimenti da parte del Magistrato della Corte allora addetto al controllo della Società ex art. 12 L. 259/1958 che avevano indotto il Direttore Generale e due Consiglieri di amministrazione di CDP ad avviare uno specifico contenzioso di giustizia amministrativa.

Va infine ricordato che l'art. 5 del d. l. n. 269/ 2003, convertito in L. n. 326/2003, ha trasformato la CDP in Spa, ponendola al di fuori del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, distinguendo la sua attività in due rami: uno tradizionale, che rappresenta la continuità con la missione di CDP ante trasformazione (gestione separata), e uno innovativo, di finanziamento delle infrastrutture e degli investimenti nei servizi pubblici gestiti da privati o con la partecipazione di privati (gestione ordinaria). Per quanto riguarda la Gestione Separata, spetta al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di indirizzo ed è confermata la presenza della Commissione parlamentare di vigilanza prevista anteriormente alla trasformazione in società per azioni.

Allo stesso art. 5, comma 7, è previsto che CDP finanzia, sotto qualsiasi forma:

- per quanto riguarda la gestione separata, lo Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico;
- per quanto riguarda la gestione ordinaria, le opere, gli impianti, le reti e le dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche.

A ciascuna linea di attività corrispondono specifiche forme di finanziamento previste dalla stessa norma: i fondi derivanti dalla raccolta del Risparmio Postale, dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da operazioni finanziarie anche assistite dalla garanzia dello Stato potranno supportare l'attività di finanziamento della Pubblica Amministrazione, mentre il finanziamento delle infrastrutture destinate alla fornitura di servizi pubblici sarà supportato dalla raccolta di fondi, esclusivamente presso gli investitori istituzionali (e quindi con preclusione della raccolta a vista), mediante l'emissione di titoli, l'assunzione di finanziamenti ed altre operazioni finanziarie comunque non assistite dalla garanzia dello Stato.

A conferma della continuità insita nella trasformazione, l'art. 5, comma 1 del decreto di trasformazione prevede comunque che CDP, salvo quanto previsto dal comma 3, subentra nei rapporti attivi e passivi e conserva i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione. Il citato comma 3 rimanda alla principale norma di attuazione - il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 dicembre 2003 - con la quale sono stati determinati:

- le funzioni, le attività e le passività di CDP, anteriori alla trasformazione, da trasferire al Ministero dell'economia e delle finanze;