

Determinazione e relazione della Sezione del controllo
sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione
finanziaria della Cassa Depositi e prestiti S.p.a. per
l'esercizio 2010

Relatore: Presidente Luigi Mazzi

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 16/2012

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 24 febbraio 2012;

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

viste le leggi 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. 269/03, con il quale è stato determinato, tra l'altro, il capitale sociale della CDP S.p.A.;

visto l'articolo 5, comma 17, del citato decreto-legge n. 269/03 che dispone che il controllo della Corte dei conti sulla CDP S.p.A. si svolge secondo le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il bilancio della società suddetta relativo all'esercizio finanziario 2010, 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, Presidente di sezione 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 l'esercizio finanziario 2010;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2010 è risultato che:

1) il bilancio dell'esercizio 2010 si è chiuso con risultati complessivamente soddisfacenti, grazie all'impatto positivo generato dalla permuta azionaria perfezionata a dicembre 2010 con il MEF (1.077 milioni, di cui 948 riferiti a Poste Italiane e STMicroelectronics Holding e 129 a Enel), che ha neutralizzato gli effetti del difficile contesto macroeconomico dell'anno e dell'incidenza negativa, anche per CDP, della riduzione dei margini derivanti dal basso livello raggiunto dai tassi di interesse;

2) la liquidità netta si è ulteriormente ridotta (da 9,6 a 8,6 miliardi);

3) la *mission* aziendale si è ampliata in conseguenza della valorizzazione della Cassa come strumento di politica industriale, con la partecipazione al Fondo italiano di investimen-

to per le piccole e medie imprese e con la possibilità di assumere – attraverso il neo costituito Fondo Strategico Italiano – partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale caratterizzate da una stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico e da adeguate prospettive di redditività;

4) è stata attuata la partecipazione a fondi d'investimento in *partnership* con gli analoghi organismi di investimento a lungo termine di Francia e Germania, oltre che con la BEI;

5) è stato adottato il nuovo piano industriale 2011-2013 di grande rilevanza e che prevede un rafforzamento dell'organico;

6) sono state permutate le partecipazioni detenute in ENEL, Poste Italiane e STH con un ulteriore consistente pacchetto di azioni ENI, peraltro da gestirsi secondo criteri condizionati della consultazione vincolante con il MEF;

7) è stata ceduta la partecipazione del 30 per cento detenuta in Poste Italiane, con il superamento della latente situazione di conflitto d'interessi prima configurabile per l'effettuazione, per conto di CDP, da parte delle stesse Poste, della raccolta del risparmio postale;

8) è stata rinviata, dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2013, la conversione delle azioni privilegiate in azioni ordinarie, facendo così perdurare le ambiguità ripetutamente segnalate dalla Corte sul regime contabile di tali azioni e sulle perplessità che ciò alimenta in ordine alle modalità di partecipazione delle Fondazioni bancarie in CDP;

9) permane il fortissimo squilibrio fra gestione separata e gestione ordinaria;

10) sono aumentati i costi di struttura (+7,2% dopo +8,4% del 2009), in seguito all'ampliamento della *mission* ed alla adozione degli ultimi due Piani Industriali, con un aumento delle spese per il personale (1,9 per cento);

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 del bilancio di esercizio – corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motivata, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2010 – corredato delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.A., per il detto esercizio.

L'ESTENSORE

f.to Luigi Mazzillo

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. PER L'ESERCIZIO 2010

SOMMARIO

Premessa. – 1. Contesto di riferimento. - 1.1. Evoluzione del quadro normativo e del ruolo della Società. - 1.2. Vigilanza della Banca d'Italia. - 1.3. Separazione organizzativa e contabile. - 1.4. Registri insider. - 1.5. Codice etico. - 1.6. Antiriciclaggio e antiterrorismo. – 2. Il piano industriale 2011-2013. – 3. Assetto societario e sistema di corporate governance. - 3.1. Assetto azionario e organi societari. - 3.2. Le peculiarità del sistema di corporate governance di CDP. - 3.3. Il controllo della Corte dei conti. - 3.4. L'attività della Commissione Parlamentare di Vigilanza. - 3.5. Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili. - 3.6. Modello organizzativo ex D.Lgs. 231/01. - 3.7. Compensi agli amministratori. – 4. Struttura organizzativa. - 4.1. Il modello organizzativo. – 5. Risorse umane. - 5.1. Evoluzione dell'organico. - 5.2. La gestione e la formazione. - 5.3. Le relazioni sindacali – 6. Sistemi informativi e progetti interni. – 7. Sistema dei controlli interni. – 8. Il monitoraggio del rischio. - 8.1. L'esposizione di CDP al rischio. - 8.2. Le metodologie di misurazione e di gestione del rischio. – 9. Rapporti con il MEF. - 9.1. I rapporti con la Tesoreria centralizzata dello Stato. - 9.2. Le convenzioni con il MEF. - 9.3. Gestioni per conto MEF. – 10. Evoluzione situazione patrimoniale ed economico-finanziaria 2010. - 10.1. Sintesi e cifre chiave del bilancio d'esercizio. - 10.2. Prospetti di bilancio. - 10.3. Prospetti di riconciliazione dei criteri contabili-gestionali. - 10.4. Stato Patrimoniale. - 10.5. Conto economico. - 10.6. Indicatori di sintesi della gestione. – 11. Attività di CDP - 11.1. Attività di finanziamento e offerta di servizi finanziari - 11.1.1. Andamento del portafoglio impieghi - Enti Pubblici. - 11.1.2. Andamento del portafoglio impieghi. - Credito Agevolato e Supporto all'Economia. - 11.1.3. Andamento del portafoglio impieghi. - Impieghi di interesse Pubblico. - 11.1.4. Andamento del portafoglio impieghi - Finanziamenti. - 11.2. Attività di tesoreria e raccolta. - 11.2.1. Gestione della tesoreria e raccolta a breve. - 11.2.2. Andamento della raccolta a medio-lungo termine. - 11.2.3. Andamento del Risparmio Postale. - 11.2.4. La convenzione con Poste Italiane S.p.A. - 11.3. Gestione delle partecipazioni e sottoscrizioni di quote in fondi comuni di investimento. - 11.3.1. Partecipazioni trasferite dal MEF. - 11.3.2. La permuta azionaria con il MEF. - 11.3.3. Acquisizione di partecipazioni e quote di fondi comuni di investimento nell'esercizio 2010. - 11.3.4. Risultati di gestione delle partecipazioni e situazione al 31 dicembre 2010. - 11.3.5. Gestione dei Fondi Comuni e veicoli di investimento. - 11.4. Riserva obbligatoria. – 12. Considerazioni conclusive. - 12.1. I precedenti rilievi della Corte. - 12.2. Considerazioni di sintesi sull'esercizio finanziario 2010. - 12.2.1. Ampliamento della mission aziendale ed altri cambiamenti intervenuti nell'esercizio. - 12.2.2. Risultati d'esercizio e costi di struttura. - 12.2.3. Rinnovo degli organi societari ed innovazioni organizzative. - 12.2.4. Le principali criticità. - 12.2.4.1. Complessità della governance aziendale. - 12.2.4.2. Gestione ed assetto delle partecipazioni azionarie e raccolta del risparmio postale. - 12.2.4.3. Regime contabile delle azioni privilegiate. - 12.2.4.4. Lo squilibrio fra gestione separata e gestione ordinaria.

PAGINA BIANCA

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 nell'esercizio finanziario 2010 e sino alla data di stesura del testo.

La precedente relazione sull'esercizio 2009 è stata approvata con determinazione n. 104/2010 del 3 dicembre 2010 della Sezione Controllo Enti (pubblicata in Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 266).

1. Contesto di riferimento

1.1. Evoluzione del quadro normativo e del ruolo della Società

Cassa depositi e prestiti S.p.A. è la società risultante dalla trasformazione in società per azioni della CDP – Amministrazione dello Stato disposta dall'art. 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Al decreto-legge di trasformazione, che ha delineato in primis le principali linee di attività della nuova società, in continuità con la missione della Cassa ante trasformazione, sono seguiti ulteriori interventi normativi che hanno consentito a CDP di ampliare sensibilmente la sua missione istituzionale e le relative competenze.

CDP è oggi un operatore di lungo termine, esterno al perimetro della Pubblica Amministrazione, nel finanziamento delle infrastrutture e dell'economia del Paese. L'oggetto sociale di CDP prevede, infatti, le attività di seguito indicate (art. 3 dello Statuto).

- Il finanziamento, sotto qualsiasi forma, di Stato, regioni, enti locali, enti pubblici e organismi di diritto pubblico, utilizzando i fondi rimborsabili nella forma di Libretti di risparmio postale e di Buoni fruttiferi postali, assistiti dalla garanzia dello Stato e distribuiti attraverso Poste Italiane S.p.A. o società da essa controllate, e fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie, che possono essere assistiti dalla garanzia dello Stato.
- La concessione di finanziamenti, sotto qualsiasi forma e utilizzando fondi assistiti dalla garanzia dello Stato, destinati a operazioni di interesse pubblico "promosse" dai soggetti di cui al punto precedente, a operazioni di interesse pubblico per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese (quando le operazioni sono assistite da garanzia o assicurazione della SACE S.p.A.), oltre ad operazioni effettuate a favore delle PMI per finalità di sostegno dell'economia. Tali interventi possono essere effettuati in via diretta (se di importo pari o superiore a 25 milioni) o attraverso l'intermediazione di enti creditizi, a eccezione delle PMI, per le quali è previsto l'intervento solo attraverso tale intermediazione o mediante la sottoscrizione di fondi comuni di investimento gestiti da una società di gestione collettiva del risparmio, il cui oggetto sociale realizza uno o più fini istituzionali di CDP. Le operazioni finanziarie destinate alle operazioni "promosse" dai soggetti di cui al punto precedente o destinate a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese

(quando le operazioni sono assistite da garanzia o assicurazione della SACE S.p.A.) possono essere a favore di soggetti aventi natura pubblica o privata, con esclusione delle persone fisiche, che devono essere dotati di soggettività giuridica.

- Il finanziamento, sotto qualsiasi forma, delle opere, degli impianti, delle reti e delle dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche. A tal scopo la CDP S.p.A. può raccogliere fondi attraverso l'emissione di titoli, l'assunzione di finanziamenti e altre operazioni finanziarie, senza garanzia dello Stato ed esclusivamente presso investitori istituzionali, con preclusione comunque della raccolta di fondi a vista.

Nel mese di gennaio 2010 l'Assemblea è intervenuta modificando lo Statuto per tener conto delle nuove opportunità offerte dalla Legge Finanziaria 2010 (L. 191/2009); tale modifica statutaria consente a CDP di partecipare a fondi comuni di investimento il cui oggetto sociale realizzi i propri fini istituzionali, quale il neo-costituito Fondo Italiano di Investimento per le PMI.

Nel mese di marzo 2011, inoltre, l'Assemblea ha approvato ulteriori modifiche allo Statuto per adeguarlo alle novità introdotte al codice civile dalla normativa sui diritti degli azionisti delle società quotate (Decreto Legislativo 27 gennaio 2010, n. 27) e alle novità introdotte dalla normativa sulla revisione legale dei conti (Decreto Legislativo 27 gennaio 2010, n. 39). Tra le modifiche più rilevanti, la possibilità, in caso di obbligo di redazione del bilancio consolidato, o di particolari esigenze legate alla struttura e all'oggetto della società, di convocare l'Assemblea ordinaria annuale, e quindi di approvare il bilancio, entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale. La CDP S.p.A. ha esercitato tale facoltà per l'approvazione del bilancio 2010 - fermo restando l'obbligo di pubblicazione del progetto di bilancio approvato dal Consiglio di amministrazione entro 120 giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale - in considerazione della medesima opzione esercitata dalla controllata quotata Terna S.p.A.

In conseguenza dell'emanazione dell'art. 7 del D.L. 31 marzo 2011, n.34, convertito nella L. 26 maggio 2011, n. 75, nel mese di aprile 2011, l'Assemblea ha modificato lo Statuto, consentendo a CDP di assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale a condizione che possiedano i requisiti definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze a norma del predetto decreto legge e che siano caratterizzate da una stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico e da adeguate prospettive di redditività.

1.2. Vigilanza della Banca d'Italia

L'art. 5, comma 6, del D.L. 30 settembre 2003 stabilisce che la CDP S.p.A. sia assoggettata alle disposizioni del Titolo V del testo unico delle leggi in materia di intermediazione bancaria e creditizia (TUB) previste per gli intermediari finanziari di cui all'art. 107 del medesimo testo unico, nel rispetto delle peculiarità che connotano la Cassa e la speciale disciplina della Gestione Separata, nella quale sono confluite le funzioni tradizionali di CDP. In attesa dell'emanazione di provvedimenti specifici in materia da parte della Banca d'Italia, CDP è stata sottoposta ad una vigilanza di tipo informativo, che si sostanzia nell'informare l'Autorità, tra l'altro, delle operazioni di maggior rilievo poste in essere.

Nel settembre del 2006 CDP è stata classificata, in qualità di istituzione creditizia, tra le Istituzioni Finanziarie Monetarie (IFM) della Comunità Europea ed è stata, conseguentemente, assoggettata al regime di riserva obbligatoria (Regolamento n. 1745/2003 della Banca Centrale Europea del 12 settembre 2003, BCE/2003/9) e agli obblighi informativi verso la Banca Centrale Europea previsti dalla normativa del Sistema Europeo delle Banche Centrali (Regolamento n. 2423/2001 della Banca Centrale Europea del 22 novembre 2001, BCE/2001/13; cd. segnalazione statistica dell'Eurosistema o sezione V della Matrice dei conti di Vigilanza).

Nel maggio del 2008, la Banca d'Italia ha poi dato comunicazione del prossimo assoggettamento di CDP al regime di vigilanza informativa previsto per le banche italiane, il quale prevede che le banche inviino alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche nonché ogni altro dato e documento richiesto.

Nell'aprile 2010, la Banca d'Italia ha comunicato la necessità di aggiornamento degli schemi segnaletici connessi agli obblighi informativi verso la Banca Centrale Europea. Ciò in conseguenza dell'avvenuta abrogazione, con decorrenza giugno 2010, del regolamento BCE/2001/13 da parte del regolamento BCE/2008/32 in materia di bilancio delle IFM.

L'aggiornamento dell'informativa statistica, con decorrenza dal mese di settembre del 2010, si inquadra nel suddetto processo di standardizzazione del regime di Vigilanza informativa di CDP in quanto si sostanzia nell'adozione di una sezione degli schemi segnaletici previsti per le banche italiane.

1.3 Separazione organizzativa e contabile

L'art. 5, comma 8, del D.L. n. 269/2003 ha disposto l'istituzione di un sistema di separazione organizzativa e contabile tra le attività di interesse economico generale e le altre attività svolte dalla società.

L'implementazione in CDP S.p.A. di tale sistema di separazione organizzativa e contabile si è resa necessaria per rispettare in primo luogo la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e concorrenza interna; talune forme di raccolta di CDP S.p.A., quali i Buoni fruttiferi e i Libretti postali, beneficiano, infatti, della garanzia esplicita dello Stato in caso di inadempimento dell'emittente. La presenza di tale garanzia, motivata, in primo luogo, dalla valenza sociale ed economica della raccolta tramite il Risparmio Postale (definita dal D.M. economia e finanze 6 ottobre 2004 come servizio di interesse economico generale, al pari delle attività di finanziamento degli enti pubblici e degli organismi di diritto pubblico svolte nell'ambito della Gestione Separata), rende tuttavia necessaria la distinzione dalle attività non di interesse economico generale svolte potenzialmente in concorrenza con altri operatori di mercato.

L'impianto di separazione approntato da CDP S.p.A. prevede, più in dettaglio:

- l'identificazione, ai fini contabili, di tre unità operative denominate rispettivamente Gestione Separata, Gestione Ordinaria e Servizi Comuni, all'interno delle quali sono riclassificate le esistenti unità organizzative di CDP S.p.A. Nella Gestione Separata sono ricomprese, in linea generale, le unità responsabili dell'attività di finanziamento delle regioni, degli enti locali, degli enti pubblici e degli organismi di diritto pubblico, ovvero della concessione di finanziamenti, destinati a operazioni di interesse pubblico "promosse" dai soggetti precedentemente menzionati, delle operazioni di interesse pubblico per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese (quando le operazioni sono assistite da garanzia o assicurazione della SACE S.p.A.) e delle operazioni effettuate a favore delle PMI per finalità di sostegno dell'economia. Rientrano altresì nella competenza della Gestione Separata la gestione delle attività e delle funzioni trasferite al MEF con la trasformazione in società per azioni e la fornitura di servizi di consulenza a soggetti interni alla Pubblica Amministrazione. Nella Gestione Ordinaria sono ricomprese le unità responsabili delle attività di finanziamento delle infrastrutture destinate alla fornitura di servizi pubblici e le relative attività di consulenza, studio e ricerca. Nei Servizi Comuni sono invece incluse le unità responsabili delle funzioni comuni di

governo, indirizzo, controllo e supporto riferibili alla Società nel contesto di unicità del soggetto giuridico;

- la presenza di un duplice livello di separazione, che prevede, al primo stadio, l'allocazione dei costi e ricavi diretti alle Gestioni e ai Servizi Comuni e, al secondo livello, la successiva allocazione dei costi e ricavi di detti Servizi Comuni alle Gestioni, sulla base di appropriate metodologie di contabilità analitica;
- la registrazione e la valorizzazione delle eventuali transazioni interne tra Gestione Separata e Gestione Ordinaria o tra Gestioni e Servizi Comuni, avendo come riferimento i relativi "prezzi di mercato", al fine di evitare trasferimenti non consentiti di risorse;
- la predisposizione di prospetti di Conto economico distinti sulla base dei livelli di separazione descritti.

Con riguardo alla struttura organizzativa della CDP al 31 dicembre 2010, fanno riferimento alla Gestione Separata le unità Enti Pubblici, Progetto Enti Locali, Credito Agevolato e Supporto all'Economia, Impieghi di interesse Pubblico, nonché le attività afferenti al Risparmio Postale svolte all'interno dell'unità Finanza, mentre l'unità Finanziamenti rientra nella Gestione Ordinaria.

I Servizi Comuni sono costituiti dalle funzioni di servizio, dalle funzioni di supporto, indirizzo e controllo, oltre che dagli Organi di governo e controllo.

Fin dall'avvio dell'operatività della Gestione Ordinaria, CDP S.p.A. ha scelto di tenere distinti i flussi finanziari afferenti alle due Gestioni, seppur tale distinzione non sia strettamente richiesta dal sistema di separazione contabile. In altre parole, le forme di raccolta, impiego e gestione della liquidità (depositi e conti correnti) della Gestione Separata sono autonome e distinte rispetto ai medesimi strumenti per la Gestione Ordinaria, fatte salve esigenze temporanee ed eccezionali.

Di seguito si riportano le tabelle di dettaglio che evidenziano il contributo della Gestione Separata, della Gestione Ordinaria e dei Servizi Comuni al risultato relativo all'esercizio 2010 di CDP: