

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 gli esercizi 2011-2012

Relatore: Consigliere Pietro Floreani

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 39/2014

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 6 maggio 2014;

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 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, che ha disposto la trasformazione di Cassa depositi e prestiti 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 terzo, del predetto decreto-legge;

visto l'articolo 5, comma diciassettesimo, del decreto-legge 269 del 2003 che dispone che il controllo della Corte dei conti sulla Cassa depositi e prestiti S.p.A. si svolge secondo le modalità previste dall'articolo 12 delle legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 288 del 12 dicembre 2003, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma terzo, del decreto-legge 269 del 2003;

visti i bilanci della società relativi agli esercizi finanziari 2011 e 2012, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4, comma secondo, della legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Piero Floreani e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione a mezzo della 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 2011 e 2012;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa ai predetti esercizi è risultato che:

1) il rafforzamento della struttura patrimoniale del gruppo è evidenziato nel valore del patrimonio netto, che ha raggiunto l'importo di 16.835 milioni di euro, con un incremento del 16 per cento rispetto al 2011, a sua volta aumentato del 5 per cento rispetto al 2010;

2) l'utile d'esercizio, in flessione del 41 per cento nel 2011 rispetto al 2010, ha raggiunto 2.853 milioni di euro nel 2012, con un incremento del 77 per cento rispetto all'e-

esercizio precedente dovuto in larga misura all'impatto positivo nel Conto economico della plusvalenza derivante dalla parziale cessione delle azioni ENI s.p.a. I risultati avevano consentito la distribuzione di dividendi per 700 milioni nel 2011 a valere sull'esercizio precedente, nel 2012 per 371 milioni, con una contrazione del 47 per cento;

3) il riassetto delle partecipazioni azionarie, massicciamente ridefinito negli esercizi 2011-2012, correlato ad obiettivi di piano ambiziosi ed ampliativi della *mission* aziendale, ha consentito la concentrazione nella Cassa di altre società pubbliche impegnate sul fronte del sostegno industriale e della caratterizzazione internazionale delle imprese italiane, ancorché rispondente ad una logica eteroimposta dalla previsione legislativa del decreto-legge n. 95 del 2012, nell'ambito di misure di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico; in tal modo è stato realizzato il progetto Argo e l'acquisto integrale della titolarità di S.A.C.E. S.p.A. e Fintecna S.p.A., nonché della quasi totalitaria partecipazione in Simest S.p.A.;

4) per quanto riguarda il regime delle azioni privilegiate, indicato in passato quale persistente fattore di criticità, va tenuto presente che i diritti connessi alla titolarità di tale titolo rappresentativo non prevedono maggiori vantaggi ritraibili in sede di distribuzione di utili rispetto a quelli derivanti dal possesso delle azioni ordinarie, né limitano il diritto di voto; sicché, la distinzione è sostanzialmente priva di conseguenze pratiche, salvo quelle correlate all'ipotesi di recesso per il caso di mancata conversione, mentre l'evenienza non si è verificata negli esercizi in questione, bensì, in considerazione della previsione statutaria (*ex* articolo 7) secondo la quale a far tempo dal 1° aprile 2013 dette azioni sono state autonomamente convertite in azioni ordinarie, soltanto nel corso dell'esercizio 2013;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, darsi corso alla comunicazione alle predette Presidenze, oltre che del bilancio degli esercizi di riferimento – 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;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci per gli esercizi finanziari 2011 e 2012 corredati dalle 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 gli esercizi ricordati.

L'ESTENSORE
f.to Piero Floreani

IL PRESIDENTE
f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2011 E 2012

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Il quadro normativo e programmatico di riferimento. – 2. Gli organi. - 2.1 Norme di costituzione e funzionamento. - 2.2 Compensi degli organi. - 2.3 La *corporate governance*. - 2.4. Modello di organizzazione, gestione e controllo *ex decreto legislativo* 8 giugno 2001, n. 231. – 3. La struttura amministrativa. - 3.1. L'assetto organizzativo. - 3.2. Attività strumentali e progettazione. - 3.3. Controlli interni. - 3.4. Rischi (sistemi di gestione dei rischi finanziari ed operativi). - 3.5. Adeguatezza del profilo patrimoniale. – 4. L'attività istituzionale. - 4.1. Partecipazioni di Cassa depositi e prestiti S.p.A. - 4.2. Risultati di gestione delle partecipazioni. - 4.3. Fondi comuni e veicoli di investimento. - 4.4. Attività di finanziamento ed offerta di servizi finanziari. - 4.4.1. *Unità di business Enti Pubblici*. - 4.4.2. *Unità di business Impieghi di interesse Pubblico*. - 4.4.3. *Unità di business Finanziamenti*. - 4.4.4 *Unità di business Credito Agevolato e Supporto all'Economia*. - 4.5. Attività di tesoreria e di raccolta. - 4.5.1. *Gestione della liquidità (tesoreria) e raccolta a breve termine*. - 4.5.2. *Andamento della raccolta a medio-lungo termine*. - 4.5.3. *Rapporti con Poste Italiane S.p.A. e andamento del Risparmio postale*. - 5. La gestione finanziaria 2011-2012. - 5.1. Prospetti di bilancio. - 5.2. Prospetti di riconciliazione dei criteri contabili-gestionali. - 5.3. Stato Patrimoniale. - 5.4. Conto economico. - 5.5. Principali indicatori di sintesi della gestione. – 6. Bilancio consolidato. - 6.1. Le Partecipazioni. - 6.2. Stato patrimoniale. - 6.3. Conto economico. – 7. Valutazioni conclusive.

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 negli esercizi finanziari 2011-2012 e sino alla data di stesura del testo. La precedente relazione sull'esercizio 2010 è stata approvata con determinazione n. 16/2012 del 24 febbraio 2012 della Sezione Controllo Enti (pubblicata in Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 391).

1. Il quadro normativo e programmatico di riferimento

La Cassa depositi e prestiti è retta da uno statuto di diritto privato approvato nel 2010 e successivamente modificato ed organizzata in forma di società per azioni a seguito della trasformazione da amministrazione statale autonoma facente capo al Ministero del Tesoro – in tal modo da esso dipendente (cfr. t.u. approvato con R.D. 2 gennaio 1913 n. 453) -ad autonomo soggetto giuridico, il cui assetto proprietario vede lo Stato esercitare i diritti dell'azionista accanto alle fondazioni bancarie detentrici di una quota di minoranza del capitale.

L'art. 5, comma settimo, del decreto legge 269 del 2003 definisce le finalità precipue dell'ente, essenziali per definire il ruolo di intermediario finanziario ad essa riservato, stabilendo che la Cassa finanzia sotto qualsiasi forma:

- a) lo Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico, utilizzando fondi rimborsabili sotto 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;
- b) le opere, gli impianti, le reti e le dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici ed alle bonifiche, utilizzando fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie, senza garanzia dello Stato e con preclusione della raccolta di fondi a vista. La raccolta di fondi è effettuata esclusivamente presso investitori istituzionali.

Connesse, accessorie e strumentali alle finalità di cui alla lettera a), - nel senso reso palese dall'ottavo comma, prima parte, del decreto legge - sono quelle che lo statuto ad esse rinvia attraverso la previsione di cui al punto (A2) dell'art. 3), ed invero: la concessione di finanziamenti, sotto qualsiasi forma e utilizzando fondi assistiti dalla garanzia dello Stato, destinati a operazioni di interesse pubblico promosse dai medesimi soggetti, ovvero 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 piccole e medie imprese 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, ad eccezione delle piccole e medie imprese, 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, epperò dotati di soggettività giuridica.

L'assunzione di partecipazioni, in società di rilevante interesse nazionale in termini di strategicità del settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema economico-produttivo del Paese, completa il quadro di riferimento dell'attività devoluta alla Cassa dall'art. 5, comma ottavo *bis*, del decreto legge, il quale, rinviando ad apposito decreto ministeriale la definizione dei requisiti delle società di possibile acquisizione, precisa che le partecipazioni possono essere acquisite anche attraverso veicoli societari o fondi di investimento partecipati da CDP S.p.A. ed eventualmente da società private o controllate dallo Stato o enti pubblici (cfr. punto (A3) dello statuto, in relazione all'art. 7 del decreto legge 31 marzo 2011 n. 34 conv. dalla legge 26 maggio 2011 n. 75).

L'ampia disposizione dell'art. 3 dello statuto, infine, riconduce all'oggetto sociale - oltre alla fornitura di servizi di consulenza, attività di studio e ricerca in materia economico finanziaria e di supporto agli enti pubblici ed, in generale ogni operazione strumentale, connessa ed accessoria al proprio oggetto sociale - le funzioni, le attività e le passività della Cassa depositi e prestiti anteriori alla trasformazione che sono trasferite al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché l'assunzione di partecipazioni trasferite o conferite alla CDP S.p.a. (cfr. punti (C), (D), (E), (F), nonché il capoverso n. 2., in relazione all'art. 5, comma terzo, d.l. cit.).

Per quanto attiene ai compiti di finanziamento indicati sopra alla lettera a), coesistente al sistema di trasformazione della Cassa è l'istituzione di un sistema di separazione organizzativo e contabile, la cui gestione è uniformata a criteri di trasparenza e di salvaguardia dell'equilibrio economico. Sono assegnate alla gestione separata le partecipazioni e le attività ad essa strumentali, connesse e accessorie, ivi comprese le attività di assistenza e di consulenza in favore dei soggetti ivi indicati (comma settimo, lett. a). La ragion d'essere di tale separazione deriva principalmente dal fatto che le operazioni di finanziamento sono compiute attraverso l'utilizzazione dei fondi provenienti dal risparmio postale o provenienti dall'emissione di titoli assistiti da garanzia dello Stato; sicché è agevole la necessità di riservare un trattamento differenziato per le attività che comportano l'assunzione di un rischio affatto particolare, idoneo a configurare la Cassa come soggetto distinto dai comuni

imprenditori finanziari, perciò soltanto sottratto al regime della concorrenza.

Ed, infatti, penetranti poteri di indirizzo sono riservati al Ministro dell'economia e delle finanze con riguardo alla gestione separata, nonché i poteri di controllo intestati alla commissione di vigilanza già prevista dall'articolo 3 del regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453. L'operatività, inoltre, richiede l'integrazione dell'organo di amministrazione con la presenza dei membri amministratori indicati alle lettere c), d) ed f) dell'articolo 7, primo comma, della legge 13 maggio 1983, n. 197; ed invero: del ragioniere generale dello Stato, del direttore generale del tesoro – o loro delegati – e da tre esperti in materie finanziarie, scelti nell'ambito di terne presentate dalla Conferenza dei presidenti delle giunte regionali, dall'UPI e dall'ANCI e nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in rappresentanza, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni. Il relativo mandato è di quattro anni ed è rinnovabile per non più di una volta.

Dal punto di vista oggettivo, il potere di direttiva ministeriale è conformato attraverso la previsione di atti generali vincolanti diretti a determinare:

- a) i criteri per la definizione delle condizioni generali ed economiche dei libretti di risparmio postale, dei buoni fruttiferi postali, dei titoli, dei finanziamenti e delle altre operazioni finanziarie assistite dalla garanzia dello Stato;
- b) i criteri per la definizione delle condizioni generali ed economiche degli impieghi, nel rispetto dei principi di accessibilità, uniformità di trattamento, predeterminazione e non discriminazione;
- c) le norme in materia di trasparenza, pubblicità, contratti e comunicazioni periodiche;
- d) i criteri di gestione delle partecipazioni trasferite ed assegnate alla gestione separata (cfr. art. 5, comma terzo, d.l. cit.).

All'attività della Cassa, in quanto società di intermediazione finanziaria, si applicano le disposizioni del titolo V del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia approvato col decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, previste per gli intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107; sicché la società è sottoposta alla vigilanza della Banca d'Italia. La precisazione normativa impone l'adozione di criteri di contemperamento tra le esigenze sottese ai modelli generali di vigilanza e le particolari caratteristiche di CDP, con speciale riferimento alla disciplina della gestione separata sopra presa in considerazione.

In quanto istituzione creditizia è stata classificata tra le Istituzioni Finanziarie Monetarie della Comunità europea, indi assoggettata al regime di riserva obbligatoria e di obbligo informativo previsti dai regolamenti BCE/2001/13, BCE/2003/9 e

BCE/2010/32.

La CDP S.p.A. è pertanto, non solo una società controllata dallo Stato in ragione della titolarità della maggioranza delle azioni che ne compongono il capitale, ma anche una società di diritto speciale, nel senso chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 17 dicembre 1993 n. 466, laddove la stessa sopravvivenza del controllo pubblico ex art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259 consegue al riconoscimento della natura differenziata e speciale della società, al pari di quanto avviene con riguardo a tutte quelle sorte dalla trasformazione degli enti pubblici economici.

Dal punto di vista programmatico, la relazione per l'esercizio 2010 ha dato conto dell'adozione del piano industriale 2011-2013, rilevando la finalità di consolidamento del ruolo di Cassa depositi e prestiti come operatore di riferimento nella finanza di lungo termine.

L'attività attuativa ha dato luogo alla realizzazione di eventi particolarmente rilevanti, quali:

- a) la creazione del Fondo Strategico Italiano per l'investimento in imprese di rilevante interesse nazionale e la sottoscrizione dell'accordo export banca per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese;
- b) la creazione di nuovi veicoli finanziari per l'acquisizione di quote di società e di immobili di proprietà di enti territoriali;
- c) la realizzazione di importanti investimenti per facilitare lo sviluppo delle infrastrutture del Paese.

In questo contesto è maturata la scelta governativa di consentire alla Cassa acquisizioni straordinarie di azioni possedute dal Tesoro in SACE S.p.A. e Fintecna S.p.A., nonché dal Ministero dello Sviluppo Economico in Simest S.p.A., che, dal lato interno, si è concretato nell'attività di realizzazione del cd. progetto Argo.

2. Gli organi

2.1 Norme di costituzione e funzionamento

L'Assemblea (cfr. titolo IV dello Statuto; art. 11 e ss.) ha i poteri previsti dal codice civile e li esercita secondo le previsioni di legge. E' presieduta dal presidente del Consiglio d'amministrazione; in sede straordinaria, è regolarmente costituita con la presenza dell'ottantacinque per cento del capitale sociale e con tale percentuale delibera favorevolmente, anche in seconda convocazione.

L'Assemblea provvede alla nomina degli amministratori, sulla base di liste presentate dai soci e secondo le modalità previste nello statuto in vigore, nonché dei componenti del Collegio sindacale.

L'organo d'amministrazione è il Consiglio d'amministrazione, disciplinato dagli art. 15 e seguenti dello Statuto, salva l'integrazione – riferita nel precedente capitolo – prevista per la Gestione separata ai sensi dell'art. 7 della legge 197 del 1983.

Per la validità delle deliberazioni del Consiglio è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti in carica; la maggioranza dei presenti è richiesta per l'adozione delle deliberazioni. In caso di parità, prevale il voto di chi presiede l'adunanza.

Con riguardo alla Gestione separata, la validità delle deliberazioni è vincolata alla presenza di almeno due dei membri con i quali è prevista l'integrazione ed è altresì necessario il voto favorevole di almeno due di tali membri.

Il Consiglio è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della società ed ha facoltà di compiere tutti gli atti che ritenga opportuni per l'attuazione ed il raggiungimento dell'oggetto sociale, esclusi quelli che la legge e lo statuto in vigore riservano all'Assemblea.

Riferisce, inoltre, tempestivamente al Collegio sindacale sulla attività svolta e sulle operazioni di maggior rilievo economico, finanziario e patrimoniale effettuate dalla società e dalle società controllate. La comunicazione viene effettuata, con periodicità almeno trimestrale, oralmente in occasione delle riunioni consiliari, ovvero mediante apposita nota scritta (art. 20, comma 5 dello Statuto).

In particolare, sono riservate alla competenza esclusiva del Consiglio di amministrazione, oltre a quelle riservate a norma di legge, le decisioni concernenti:

- la formulazione degli indirizzi strategici della società e l'approvazione dei relativi piani, tenendo conto delle proposte del Comitato per l'indirizzo strategico;