

PROGRAMMA CONTROLLO 2004

Indagine sulla gestione della Cassa Depositi e Prestiti

Deliberazione n. 14/2004 - adunanza 23 giugno 2004

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 14/2004/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in Sezione centrale del controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Collegio I

nell'adunanza del 23 giugno 2004

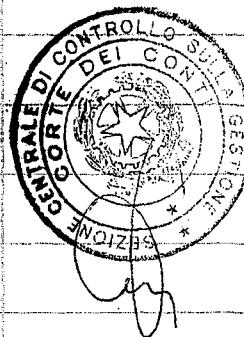
* * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'articolo 3 comma 4, che autorizza la Corte dei conti a svolgere il controllo sulle gestioni condotte dalle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati della gestione agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639; visto l'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, che chiede alla Corte dei conti di deliberare sul rendiconto della Cassa depositi e prestiti e di riferire al Parlamento sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa;

vista la deliberazione n. 5 del 6 febbraio 2001, con la quale le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno deliberato di assegnare alla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Sta-



XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to il compito di deliberare sul rendiconto della Cassa e di riferire al Parlamento sulla gestione e sul buon andamento della gestione dell'Istituto;

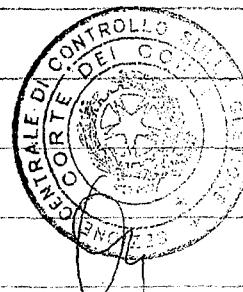
visto l'articolo 5 della legge n. 326 del 24 novembre 2003, che ha trasformato la Cassa depositi e prestiti da Amministrazione dello Stato in società per azioni ed ha previsto che l'attività della nuova società sia sottoposta al controllo della Corte dei conti con le modalità "previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259";

visto l'articolo 5 comma 22 della legge n. 326/2003 che ha reso operativa la privatizzazione dell'Istituto "con effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze" e disposto tra l'altro il subentro del Ministero e della Cassa depositi e prestiti società per azioni "nei rapporti attivi e passivi" già facenti capo alla Cassa depositi e prestiti;

visto il decreto 5 dicembre 2003 del Ministro dell'economia e delle finanze, emesso ai sensi dell'articolo 5, comma 3 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre 2003;

considerato che a decorrere dal 12 dicembre 2003 la competenza all'esercizio dei controlli della Corte è trasferita da questa Sezione centrale alla Sezione competente all'esercizio del controllo con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la deliberazione n. 1/2004/G, concernente la programmazione delle attività di questa Sezione per l'anno 2004, nella quale si afferma l'esigenza che il controllo sulla gestione pubblica della Cassa depositi e prestiti, interrotta dal d.m. del 5 dicembre 2003, sia comunque assicurato per il periodo "...compreso fra il 1° gennaio e l'11 dicembre



XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2003;

vista la relazione in data 3 giugno 2004, con la quale il consigliere relatore, dott. Giuseppe Bellisario, ha riferito sull'esito dei controlli eseguiti sulla gestione svolta dalla Cassa nel periodo indicato;

vista l'ordinanza in data 7 giugno 2003, con la quale il Presidente della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha convocato il I Collegio della Sezione per l'adunanza del 23 giugno 2003, ai fini della pronunzia, ai sensi dell'articolo 3 comma 4 della l. n. 20/1994, sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 284/04/G in data 11 giugno 2003, con la quale la Segreteria della Sezione del controllo ha trasmesso la relazione al Direttore generale della Cassa depositi e prestiti ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento Ragioneria generale dello Stato);

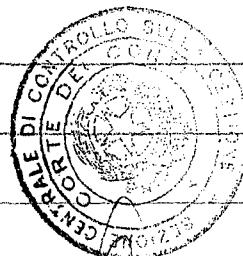
tenuto conto della memoria presentata in adunanza dall'amministrazione;

uditto il consigliere relatore;

uditi il dott. Salvatore Rebecchini, Presidente della Cassa depositi e prestiti s.p.a., il dott. Riccardo Rettaroli, Capo del Dipartimento Provvedenza e Bilancio, e il dott. Angelo Mariano, dirigente della Cassa;

non intervenuto il dott. Antonino Turicchi, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti sino all'11 dicembre 2003 e della Cassa depositi e prestiti società per azioni dal 12 dicembre 2003;

non intervenuti i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze;



XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

discussa la relazione nella camera di consiglio del 23 giugno
2003;

DELIBERA

di approvare, con le modificazioni introdotte dal Collegio, la relazione
allegata;

ORDINA

che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- alla Cassa depositi e prestiti s.p.a.;
- al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

Il Presidente



Il Consigliere relatore

(dott. Giuseppe Bellisario)

DIRETTA IN SEGRETERIA IL 2 LUG 2004

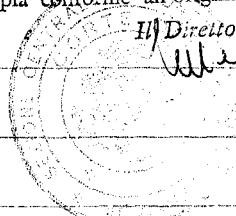
Il Direttore

Dott. Giuseppe Sammarzano

SEZIONE DEL CONTROLLO

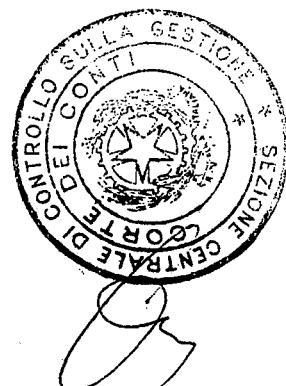
Per copia conforme all'originale

Il Direttore



- Programma controllo 2004 -

**Indagine sulla gestione
della
Cassa Depositi e Prestiti
(esercizio 2003)**



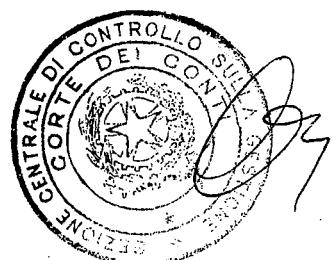
PAGINA BIANCA

Sommario:**Premessa**

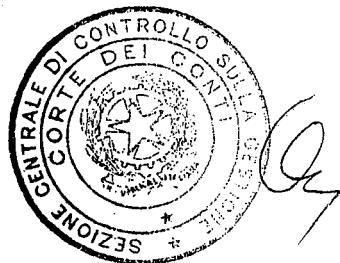
- 1. Evoluzione del processo di riforma della Cassa depositi e prestiti**
 - 1.1 Contenuti essenziali della legislazione adottata fra il 1999 ed il 2003*
 - 1.1.1 Profili della disciplina di trasformazione della Cdp in s.p.a.*
 - 1.1.2 Cenni sulle prospettive di attuazione della riforma. Attività della Cdp pubblica durante la gestione stralcio*
 - 1.2 Obiettivi conseguiti in termini finanziari, economici e operativi fra il 1999 ed il 2003*
- 2. Profili finanziari ed economici della gestione all'11 dicembre 2003**
 - 2.1 Note metodologiche sullo svolgimento dell'istruttoria*
 - 2.2 Elementi sulla composizione dello stato patrimoniale alla chiusura della gestione stralcio*
 - 2.2.1 I valori delle poste attive*
 - 2.2.2 I valori delle poste passive*
 - 2.3 Aspetti economici della gestione*
 - 3. Risultati operativi provvisori della gestione**
 - 3.1 Gestione del risparmio postale*
 - 3.1.1 Criteri di valutazione dei dati. Risultati all'11 dicembre*
 - 3.1.2 La gestione degli interessi*
 - 3.1.3 La raccolta netta*
 - 3.1.4 Evoluzione del risparmio complessivo*
 - 3.2 Concessione ed erogazione di mutui*
 - 3.2.1 Considerazioni sull'evoluzione dei finanziamenti*
 - 3.2.2 Profili di sintesi sulla gestione degli impegni*
 - 3.2.3 Finanziamenti collegati ai formali impegni*
 - 4. Estinzione dei debiti dello Stato all'11 dicembre 2003**
 - 5. Considerazioni conclusive**
 - 5.1 Note sui risultati delle attività svolte dall'amministrazione sino all'11.12.03*
 - 5.2 Risultati finanziari, economici ed operativi all'11 dicembre 2003*

Elenco delle tabelle incluse nella relazione:

- Tabella n. 1 - Le attività patrimoniali all'11 dicembre 2003 - Prospetto dell'amm.ne
 " n. 2 - Evoluzione dell'attivo patrimoniale (periodo 1998-11.12.2003)
 " n. 3 - Incidenza delle distinte poste sulla composizione dell'attivo patrimoniale (periodo 1997-11 dicembre 2003)
 " n. 4 - Ricognizione dei conti correnti infruttiferi di cui all'elenco n. 5 (art. 7 del d.m. 5 dicembre 2003) - Dati trasmessi dall'amm.ne
 " n. 5 - Le passività patrimoniali all'11 dicembre 2003 - Prospetto dell'amm.ne
 " n. 6 - Evoluzione del passivo patrimoniale (periodo 1998-11.12.2003)
 " n. 7 - Incidenza delle distinte poste sulla composizione del passivo patrimoniale (periodo 1998-11 dicembre 2003)
 " n. 8 - Risultati economici della gestione 1° gennaio - 11 dicembre 2003 - Prospetto dell'amm.ne
 " n. 9 - Indicatori fondamentali di redditività della gestione (periodo 1998-11 dicembre 2003)



- " n. 10 - Composizione degli interessi attivi e passivi
- " n. 11 - Tassi variabili di interesse sui mutui applicati dal 1999
- " n. 12 - Tassi di interesse sui mutui applicati nell'anno 2003
- " n. 13 - Consistenza dello stock del risparmio postale all'11 dicembre 2003
- " n. 14 - Movimentazione dei fondi negli anni 1998-2003
- " n. 15 - Saldi negativi di raccolta dei buoni fruttiferi (anni 1998-2003)
- " n. 16 - Consistenza dello stock del risparmio complessivo (anni 1998-2003)
- " n. 17 - Incrementi annui netti dei buoni fruttiferi (anni 1997-2003)
- " n. 18 - Saldi di gestione dei libretti postali (anni 1998-2003)
- " n. 19 - Mutui concessi ed erogati negli anni 2002 e 2003
- " n. 20 - Incidenza delle concessioni autorizzate da leggi speciali rispetto a quelle totali
- " n. 21 - Rappresentazione dei finanziamenti concessi dalla Cdp nelle relazioni generali sulle situazioni economiche del Paese (anni 1997-2003)
- " n. 22 - Variazioni annuali dei finanziamenti concessi nel periodo 1997/2003
- " n. 23 - Incidenza delle concessioni annuali sui finanziamenti totali nel periodo 1997/2003
- " n. 24 - Variazioni annuali delle erogazioni nel periodo 1997/2003
- " n. 25 - Incidenza delle erogazioni annuali sulle erogazioni totali nel periodo 1997/2003
- " n. 26 - Formali impegni della Cdp (anni 2000-2003)
- " n. 27 - Pagamenti totali dello Stato (anni 2000-11 dicembre 2003)
- " n. 28 - Riepilogo dei pagamenti effettuati dalle amm.ni dello Stato
- " n. 29 - Capitoli del bilancio dello Stato sui quali sono stati disposti pagamenti in favore della Cdp all'11 dicembre 2003



Premessa

1. Nell'anno 2003 è stata avviata e completata la riconfigurazione giuridica della Cassa depositi e prestiti, trasformata da Amministrazione dello Stato¹ in società per azioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, che prevede di completare la conseguente revisione funzionale e organizzativa entro il 31 dicembre 2004.

In tale scenario legislativo fra i compiti della nuova struttura organizzativa, denominata "Cassa depositi e prestiti società per azioni" (Cdp S.p.a.), vi sono quelli già svolti dall'Istituto. In questo comparto di attività la società continuerà a gestire risorse pubbliche (*par. 1.1.2*), per il finanziamento degli investimenti pubblici, in misura quantitativamente non ben definita. La legge dispone che l'attività complessiva sia sottoposta al controllo della Corte dei conti con le modalità "previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259"².

La normativa recente conferisce la natura giuridica privata "con effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze" al quale è subordinato, tra l'altro, sia il subentro del Ministero e della Cdp S.p.a. "nei rapporti attivi e passivi" già facenti capo alla Cdp pubblica, sia la conservazione dei diritti e degli obblighi "anteriori alla trasformazione".

L'atto ministeriale in argomento, emesso il 5 dicembre 2003, è stato pubblicato nella G.U. del successivo 12 dicembre. Pertanto, da tale data:

- operano le nuove modalità di controllo;
- viene meno il requisito (natura giuridica di "Amministrazione dello Stato") considerato dalle Sezioni riunite della Corte, con delibera n. 5/01³, per individuare nella Sezione



¹ Nel 1999 (d.lgs. n. 284/1999) in sede di riordino disposto "a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", la Cassa è stata configurata quale "amministrazione dello Stato dotata...di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa e di bilancio...".

² Si avverte che nel referto le espressioni, i periodi ed i termini citati fra virgolette, riproducono, salvo diversa indicazione contenuta nel testo, le norme citate e/o le espressioni contenute in documenti formali pervenuti alla Corte.

³ Con la deliberazione citata nel testo le Sezioni Riunite, definendo la questione di competenza "deferita ai sensi dell'art. 6.2 del vigente regolamento sull'organizzazione dei controlli", ha dichiarato "spettare alla Sezione centrale

centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato la competenza all'esercizio dei controlli (da svolgere ai sensi della l. 14 gennaio 1994, n. 20) sulle attività condotte dalla Cdp pubblica. Per gli esercizi finanziari 2000, 2001 e 2002, conseguentemente, la Corte ha comunicato al Parlamento l'esito dei controlli eseguiti con referiti prodotti, come disposto dall'articolo 6 del d.lgs. n. 284/1999, entro il mese di luglio dell'anno successivo alla chiusura di ciascun esercizio.

Questa Sezione, nel programmare le indagini da svolgere nel 2004, ha sottolineato, con deliberazione n. 1/2004, l'esigenza che "sia assicurato il controllo sulla gestione inherente al periodo..." compreso fra il 1° gennaio e l'11 dicembre 2003; in seguito, il Presidente della Sezione, con ordinanza in data 5 febbraio 2004, ha confermato l'assegnazione al sottoscritto magistrato delle attività di controllo sulla Cassa precisando che i fatti da valutare sono costituiti da quelli compiuti fino alla data "di sussistenza della competenza" della struttura centrale addetta al controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

2. La privatizzazione ha preceduto la scadenza naturale dell'esercizio e, quindi, i fatti di gestione compiuti dall'amministrazione controllata fra il 1° gennaio e l'11 dicembre 2003 risultano, tra l'altro:

- rappresentativi di un periodo di attività non omogeneo con la durata delle gestioni precedenti;
- non coerenti con gli esiti attesi da una programmazione costruita con riferimento alla scadenza ordinaria dell'esercizio finanziario (31 dicembre 2003).

Va inoltre sottolineato che la quantificazione dei crediti e dei debiti da trasferire al Ministero dell'economia e delle finanze ed alla S.p.a., contestualmente alla cessazione della Cdp pubblica, è rimessa dalla legge al ricordato atto amministrativo del Ministro



di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato l'esercizio dei controlli sulla Cassa depositi e prestiti previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284" chiara ed esplicita risultando ... la volontà del legislatore ... di definirne l'appartenenza ... al comparto della pubblica amministrazione: e ciò in assoluta coerenza con la delega di poteri di riordinamento conferita al Governo dall'art. 11.1 lett. a) della legge n. 59/1997 anche nei confronti di amministrazioni centrali ad ordinamento autonomo, come è infatti definita la Cassa...".

dell'economia. I valori complessivi trasferiti dovrebbero pertanto coincidere nella logica legislativa (fatte salve le eccezioni di cui si dirà), con la consistenza delle attività e passività della soppressa Cdp al termine della gestione stralcio (1º gennaio-11 dicembre 2003). Il documento ministeriale espone in elenchi allegati, invece, come si vedrà, una quantità rilevantissima di codici di identificazione delle partite di debito e di credito, ma non anche i valori di ciascuna posta. Non è di immediata percezione pertanto la consistenza effettiva delle attività e passività esistenti presso l'amministrazione statale all'atto della trasformazione e tale circostanza prospetta difficoltà di conoscenza, solo in parte colmate, per la Corte, da informazioni sollecitate, durante l'istruttoria, presso i soggetti responsabili delle operazioni svolte dalla Cassa prima della privatizzazione.

Il presente referto non espone valutazioni fondate su indicatori storici idonei a misurare i risultati conseguiti durante la gestione stralcio del 2003, data l'impossibilità tecnica di comparare i risultati delle attività compiute nel periodo ricordato e quelli relativi agli anni precedenti.

I controlli sui dati pervenuti a seguito di richieste formulate all'amministrazione nel corso di incontri e mediante richieste istruttorie mirate, nonchè rilevati da atti adottati dal consiglio di amministrazione (trasmessi con regolarità durante l'anno e integrati, se necessario, da documenti illustrativi delle decisioni adottate), sono stati eseguiti con le modalità dell'articolo 3, commi 4, 6 e 8 della legge n. 20/1994. Il 9 dicembre 2003 ha avuto luogo l'ultima seduta del consiglio di amministrazione della Cassa nella veste di soggetto appartenente alla pubblica amministrazione.

Si ribadisce la consueta, attenta e proficua collaborazione dell'amministrazione controllata, che ha fornito i chiarimenti disponibili, spesso risultati utili per l'esercizio dei controlli.



1. Evoluzione del processo di riforma della Cassa depositi e prestiti**1.1 Contenuti essenziali della legislazione adottata fra il 1999 ed il 2003**

Gli assetti funzionali e organizzativi della Cassa depositi e prestiti sono stati più volte modificati nel medio-breve periodo, sino al recente intervento legislativo (l. 24 novembre 2003, n. 326) che ha privatizzato l'Istituto con la seguente formula: "La Cassa....è trasformata in società per azioni". Sicchè, nel periodo compreso fra il 1999 ed il 2003 l'amministrazione controllata è stata:

- prima dotata della natura giuridica di "amministrazione dello Stato" (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 284), titolare di "propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa,... nel rispetto dell'equilibrio gestionale e garantendo la propria solidità patrimoniale"....;

- inserita, nel dicembre 2001, nel meccanismo di finanziamento del "piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni.... individuate dal CIPE (l. n. 448/01 -finanziaria 2002-). Sul punto la Corte ha sottolineato che tale disciplina risultava formulata a grandi linee e necessitava di più concrete precisazioni circa gli obiettivi da perseguire e gli strumenti da adottare⁴; si percepiva peraltro, sia l'orientamento ad instaurare la collaborazione tra capitale pubblico e privato, sia il favore verso "la forma della finanza di progetto"⁵;

- affiancata poi (l. 15 giugno 2002, n. 112, di conversione con modificazioni del d.l. n. 63/02), nello svolgimento dei compiti istituzionali, dalla società "Infrastrutture S.p.a." (Ispa) che la Cassa ha dovuto costituire, per espressa indicazione legislativa, acquisendo nel contempo l'intero pacchetto azionario. Il rifinanziamento della società è stato effettuato in misura pressoché integrale⁶ attraverso la vendita di una quota cospicua (pari a circa 3,5



⁴ Si veda sull'argomento la deliberazione n. 25/2002/G di questa sezione.

⁵ La Corte ha prospettato, sul tema della "finanza di progetto", l'esigenza di "attente ed accurate analisi sul rapporto di compatibilità fra i redditi attesi dai singoli investimenti e l'economicità di ciascun progetto per l'interesse pubblico".

⁶ Il capitale sociale di Ispa, quantificato dalla legge n. 112/02 in 1 milione di euro, è stato integrato con d.m. Economia e finanze del 27 maggio 2003, con 3,2 miliardi di euro, recuperati dalla cartolarizzazione dei crediti verso