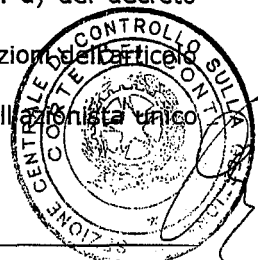


miliardi di euro) dei crediti dell'Istituto verso la clientela mutuataria realizzata mediante ricorso alla procedura della "cartolarizzazione"<sup>7</sup>;

- trasformata infine in società per azioni con legislazione di urgenza (decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003) immessa nel contesto della sessione di bilancio per il 2004<sup>8</sup>. Alla conversione del decreto legge (l. 24 novembre 2003, n. 326) è seguito in tempi brevi il d.m. del Ministro dell'economia e delle finanze (cfr. premessa) che ha svolto persino un ruolo autorizzativo di spesa, per l'acquisto di quote di partecipazioni azionarie Enel, Eni e Poste Italiane, detenute dallo Stato.

#### 1.1.1 Profili della disciplina di trasformazione della Cassa depositi e prestiti in s.p.a.

a) L'art. 5 della l. 326/03, nel costituire la Cdp S.p.a. attribuisce le azioni allo Stato, "che esercita i diritti dell'azionista ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"..., e prevede di non applicare "le disposizioni dell'articolo 2362 del codice civile" (cfr. comma 2), che disciplinano la responsabilità dell'azionista unico



la clientela. Nella memoria comunicata in adunanza l'amministrazione ha fatto presente che "i Fondi provenienti dalla cartolarizzazione dei crediti pari a 3,2 miliardi di euro servono a realizzare la capitalizzazione di ISPA e sono stati contabilizzati in un apposito conto corrente fruttifero intestato alla CDP S.p.A. (n. 29813). La capitalizzazione procederà secondo la dinamica dei finanziamenti necessari per l'attività di ISPA".

<sup>7</sup> Si veda la deliberazione n. 30/2003/G nella quale la Corte ha dovuto segnalare che l'operazione concernente la cartolarizzazione è stata caratterizzata da incertezze, sia "sull'esatto importo dei crediti ceduti .... documentato nel bilancio in poco meno di 3,5 miliardi" di euro, sia sul relativo "costo sostenuto dalla Cassa", non comunicato alla Corte nonostante l'inoltro di "specifiche richieste istruttorie".

Nella medesima sede la Corte ha ritenuto di dover precisare come, allo stato degli atti comunicati dall'amministrazione controllata, la cartolarizzazione dei crediti della Cassa non abbia costituito un mezzo "per il recupero delle insolvenze" data la sostanziale assenza di tale patologia presso la clientela complessiva e "in particolare per i crediti oggetto di cartolarizzazione".

<sup>8</sup> In sede di audizione presso le Commissioni congiunte bilancio in data 10 ottobre 2003, la Corte, nell'esprimere le proprie considerazioni sul disegno di legge finanziaria per l'anno 2004, ha preso atto pur "non entrando nel merito delle motivazioni di necessità ed urgenza poste a base del ricorso al decreto-legge", che la portata della misura di urgenza rappresentava la quota più cospicua della manovra correttiva affidata alla sessione di bilancio. In particolare, ha ricordato che "La Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, investita del tema dal Presidente della Camera, ha affrontato la soluzione del problema maggiore presentato da questa sessione di bilancio, che risiede nella contestuale presentazione alle Camere del disegno di legge finanziaria e di un decreto legge recante la parte più cospicua della manovra correttiva" (Cfr. atto senato 2512 in data 30.9.2003).

<sup>9</sup> La norma citata nel testo dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze "svolge, in particolare le funzioni di spettanza statale nell'area funzionale relativa alla "... politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari, interni e internazionali, alla vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema creditizio, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico e alla gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato, compreso l'esercizio dei diritti dell'azionista e l'alienazione dei titoli azionari di proprietà dello Stato".

in caso d'insolvenza della società<sup>10</sup>. La deroga ad una disposizione che tra l'altro è diretta a stimolare la prudenza nell'assumere obbligazioni quando la componente di rischio è più accentuata può trovare una giustificazione razionale nell'esigenza di salvaguardare l'interesse dell'azionista Stato, che opera con un modello organizzativo in sé non del tutto coerente con gli obiettivi tipici delle missioni istituzionali pubbliche.

La riforma prospetta profili di notevole complessità. La disposizione che chiude la prima gestione finanziaria della Cdp S.p.a. il 31 dicembre 2004 (comma 5), fa ipotizzare che a quella data la riorganizzazione, quantomeno formale, dei servizi già affidati alla Cdp pubblica potrà rendere più agevole l'identificazione concreta del disegno normativo generale. A tale risultato potrà contribuire significativamente la formulazione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, dei criteri di funzionamento della nuova società (comma 1).



b) Il regime derogatorio alla legislazione che disciplina sia i modelli di gestione pubblici che quelli privati fondati sull'applicazione del codice civile caratterizza l'impianto della legge. Si prevede la conservazione delle funzioni tradizionali senza peraltro chiarire in modo univoco e in quale misura tali compiti saranno svolti dal Ministero dell'economia e delle finanze e/o dalla società Cdp. Per la gestione delle missioni tradizionali si dispone di istituire un "sistema separato" (comma 8 e segg.), che operi "ai soli fini contabili e organizzativi". E' inoltre previsto che la gestione separata sia "uniformata a criteri di trasparenza e di salvaguardia dell'equilibrio economico".

E' derogatorio il meccanismo di costituzione della società, per effetto del quale la pubblicazione nella G.U. del decreto che individua, tra le altre, le funzioni, le attività e le passività della Cassa depositi e prestiti anteriori alla trasformazione, da trasferire al Ministero dell'economia e delle finanze o da assegnare alla gestione separata della Cdp

<sup>10</sup> L'art. 2362 cod. civ. recita: In caso d'insolvenza della società, per le obbligazioni sociali sorte nel periodo in cui le azioni risultano essere appartenute ad una sola persona, questa risponde illimitatamente.

S.p.a. "tiene luogo degli adempimenti in materia di costituzione delle società..." (comma 22).

Anche derogatoria è la soluzione legislativa prescelta per definire i "valori di trasferimento e di iscrizione nel bilancio della nuova società" dei beni e delle partecipazioni societarie dello Stato; è previsto, in particolare, che i valori vadano trasferiti alla società e/o assegnati alla gestione separata "anche in deroga alla normativa vigente" (comma 3, lett. b). La determinazione dei valori è stata rimessa ad "una relazione giurata di stima", prodotta da uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero, "anche in deroga agli articoli del codice civile" che disciplinano la materia dei conferimenti alle società, la stima dei conferimenti stessi, il pagamento delle quote, etc. di là della difficoltà di escludere a priori che le deroghe in questione possano comportare rischi aggiuntivi di trasparenza, va notato che l'individuazione dei beni da conferire è transitoria, data la possibilità, utilmente non esclusa, di disporre "ulteriori trasferimenti e conferimenti".... "con successivi decreti ministeriali".

Il potere di indirizzo è affidato al "Ministro dell'economia e delle finanze". E' peraltro confermato il vigente sistema di garanzie, per la parte rappresentata dalla "commissione di vigilanza prevista dall'art. 3 del regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, e successive modificazioni"<sup>12</sup>.

Si inserisce nel sistema delle garanzie l'obbligo del Ministro dell'economia e delle finanze di riferire ogni anno al Parlamento sulle attività svolte e sui risultati conseguiti dalla società, "sulla base di apposita relazione presentata dalla Cdp S.p.a.", che, come si è visto, "subentra nei rapporti attivi e passivi e conserva gli obblighi anteriori alla trasformazione".

<sup>11</sup> La deroga autorizzata riguarda gli articoli del codice civile compresi fra il 2342 ed il 2345.

<sup>12</sup> La vigilanza prevista dalla normativa citata nel testo è esercitata da una commissione composta di quattro senatori e di quattro deputati, scelti dalle rispettive Camere, di tre consiglieri di Stato e di un consigliere della Corte dei conti, nominato dal Presidente della medesima.

1.1.2 Cenni sulle prospettive di attuazione della riforma - Attività della Cdp pubblica durante la gestione stralcio

a) Il d.m. economia e finanze del 5 dicembre 2003 (in seguito denominato "decreto") rappresenta ad oggi il documento di base per attuare il processo di riforma.

Va precisato che i fatti di gestione relativi alla Cdp S.p.a. saranno esaminati dalla Corte nella sede del controllo cui si è fatto cenno nella premessa. Il controllo sulla gestione delle attività della Cassa depositi e prestiti affidate, invece, al ministero dell'economia e delle finanze, dovrà essere svolto con modalità da precisare; ma il controllo sui grandi aggregati relativi alla gestione del ministero dell'economia e delle finanze è comunque effettuato con regolarità in sede di parifica annuale del rendiconto generale dello Stato.

In questo documento sono illustrate, nei limiti consentiti dalle informazioni acquisite mediante appositi atti istruttori, anche le attività svolte dalla soppressa Cassa depositi e prestiti per consentire al Ministro la costruzione del decreto e la distribuzione delle attività e passività fra il ministero e la società.



b) La consistenza dell'attivo patrimoniale della Cdp S.p.a. è legata all'assestamento definitivo delle funzioni societarie. Dal decreto peraltro già possono essere rilevati alcuni compiti che la nuova struttura organizzativa dovrà svolgere, ma le valutazioni sull'assetto definitivo delle funzioni societarie potranno essere effettuate con le modalità indicate dalla legge n. 259/58.

In questa sede è possibile fornire elementi di conoscenza e valutazioni in ordine alla destinazione dei fondi della Cassa depositi e prestiti, nella parte individuata dal decreto, mediante la collaborazione determinante della struttura pubblica soppressa.

Allo stato, i fatti con rilevanza contabile rilevati dal sistema informativo RGS/Cdc, dal decreto, nonchè dagli atti pervenuti ed esaminati dalla Corte attestano che la consistenza delle somme trasferite all'attivo patrimoniale della Cdp S.p.a. è in fase di assestamento, sia

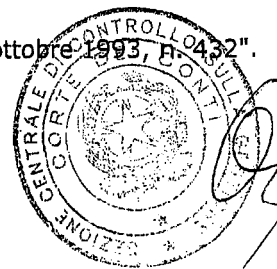
nel profilo delle voci che costituiranno l'attivo della società, che in quello quantitativo globale.

Il decreto fornisce peraltro alcune informazioni in ordine alla destinazione dei fondi liquidi all'11 dicembre 2003 (rappresentati dalle giacenze nei c.c. nn. 29810, 29811 e 29812, nonché dalle disponibilità nei conti infruttiferi) pari a circa 167 miliardi di euro. Importo che il decreto trasferisce per poco più del 13% alla Cdp S.p.a. e per la quota residua al Ministero dell'economia e delle finanze.

In particolare, il decreto dispone che la liquidità vada alla Cdp S.p.a. per circa 21,8 miliardi di euro, dei quali:

- 10,8 miliardi, da allocare in un conto corrente acceso dalla Cdp S.p.a. "presso la Tesoreria centrale dello Stato, denominato <Cdp S.p.a. -gestione separata->", tenendo conto che in tale importo siano inclusi i 3,5 miliardi di euro che compongono il capitale sociale<sup>13</sup>;
- 11 miliardi, per essere impiegati nell'acquisto<sup>14</sup>, dal Ministero dell'economia e delle finanze, di azioni ENEL S.p.a. (per un ammontare di 3,2 miliardi), ENI S.p.a. (5,3 miliardi) e Poste Italiane S.p.a. (2,5 miliardi).

Il Ministero è stato vincolato, a sua volta, a destinare la somma incassata dalla società "al fondo ammortamento titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432".



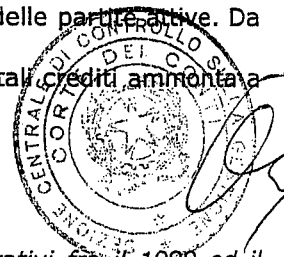
<sup>13</sup> L'articolo 1, comma 1 del d.m. 5.12.03 quantifica il capitale sociale della Cdp S.p.a. in 3,5 miliardi euro. Il capitale è "costituito dal fondo di dotazione e da quota parte del fondo di riserva della Cassa depositi e prestiti alla data di trasformazione in società per azioni". Il secondo comma dello stesso articolo prevede che il capitale sociale sia "interamente versato nel conto corrente di cui all'art. 6, comma 1, mediante prelievo del corrispondente importo dai conti correnti di cui all'articolo 3, comma 1". Si precisa che il c.c. di tesoreria previsto dall'art. 6, c. 1 è quello in cui confluiscono i 10,8 miliardi di euro indicati nel testo e che i conti citati nell'art. 3, c. 1 sono quelli fruttiferi (nn. 29810, 29811 e 29812) nei quali fino all'11 dicembre sono state allocate le giacenze liquide della Cassa.

<sup>14</sup> I valori delle partecipazioni da acquistare sono indicati dal ricordato d.m. 5.12.03 nell'art. 9, c. 1. Nell'articolo 3, comma 2 il decreto dispone che "per la parte corrispondente all'acquisto delle partecipazioni di cui all'articolo 9, comma 1, le giacenze dei conti correnti di cui al comma 1 (N.B.: il contenuto della norma è illustrato nella nota che precede) affluiscono al capitolo 4055 del bilancio dello Stato relativo al fondo ammortamento titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432".

Dalla trasformazione della Cassa trae pertanto origine la riduzione del dato ufficiale del debito dello Stato, quantomeno nella misura di 11 miliardi di euro al 31 dicembre 2003, che ha contribuito a ridimensionare il rapporto deficit/PIL dal 107,9 al 106,2%<sup>15</sup>.

All'attivo sono trasferite, altresì, le partecipazioni ISPA<sup>16</sup>, costituite nel 2002 mediante la cartolarizzazione dei crediti della Cassa verso la clientela per importi pari a circa 3,5 miliardi di euro. Non risulta all'11 dicembre 2003 il valore di tale partecipazione.

Alle risorse indicate, costituite da liquidità nella misura di 10,8 miliardi di euro, va aggiunta parte dei "mutui e altri finanziamenti, sotto qualsiasi forma, concessi dalla Cassa depositi e prestiti..." prima della chiusura. Alla composizione dei mutui in argomento fa riferimento un allegato al decreto (*elenco n. 3*), che identifica i codici delle partecipative. Da informazioni acquisite presso l'amministrazione risulta che il valore di tali crediti ammonta a circa 57 miliardi di euro.



### 1.2 Obiettivi conseguiti in termini finanziari, economici e operativi fra il 1999 ed il 2003

a) Il decreto legislativo del 1999 ha prefigurato la crescita della Cassa con una logica pubblicistica e con la prospettiva di stimolare l'ammodernamento funzionale e organizzativo in un clima di sostanziale stabilità dei compiti istituzionali. Clima ritenuto necessario per l'interesse economico generale nell'area degli investimenti pubblici. *L'attuazione della riforma del 1999* ha prospettato l'esigenza di conformare le strutture operative alla necessità del confronto costante con il mercato dei capitali. I risultati della riforma, esaminati dalla Corte sulla base dei bilanci relativi alle gestioni degli esercizi 2000 e 2001, nonché della documentazione dimostrativa dell'origine dei fatti sintetizzati nei bilanci, hanno provato

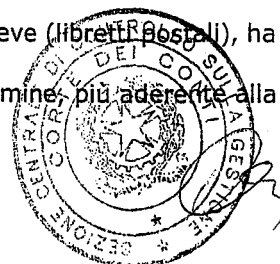
<sup>15</sup> Cfr. Bollettino economico Bankitalia n. 42 del marzo 2004.

<sup>16</sup> L'articolo 6, c. 5 del decreto dispone che "la CDP S.p.a. subentra nel conto corrente n. 29813 già intestato alla Cassa depositi e prestiti e che viene rinominato "CDP S.p.a. -gestione separata- aumento capitale ISPA".

l'impulso dato al rilancio e al perfezionamento delle operazioni di impiego della liquidità nonchè all'adeguamento degli strumenti di raccolta del risparmio.

b) *L'esercizio 2000* si è chiuso con un sensibile incremento della clientela mutuataria, ma con risultati deludenti per la raccolta postale, anche in conseguenza della difficoltà di pervenire ad un chiarimento con la S.p.a. Poste Italiane (responsabile del sistema distributivo dei prodotti finanziari della Cassa), che non ha saputo frenare la tendenza alla migrazione dei risparmiatori verso prodotti diversi dal risparmio postale.

c) *Nell'esercizio 2001* vi è stata la conferma dell'indirizzo orientato al potenziamento delle attività istituzionali nell'area degli investimenti pubblici, con il sensibile miglioramento di tutti gli indicatori di efficienza e di efficacia della gestione rispetto all'epoca antecedente la riforma. In quell'anno, pur risultando soddisfacente, sebbene ancora costosa, la gestione del risparmio postale, la crescita considerevole dei prodotti finanziari a breve (libretti Postali), ha compensato la difficoltà di attrazione del risparmio a medio-lungo termine, più aderente alla missione istituzionale primaria dell'Istituto.



d) *Nell'esercizio 2002* lo svolgimento delle funzioni tradizionali è proseguito in un clima che ha scontato, al di là dei risultati operativi conseguiti, la priorità di realizzare gli obiettivi introdotti dalla normativa dell'anno, che ha portato:

- alla costituzione della Società Infrastrutture (ISPA), avviata nel giugno 2002 e completata il successivo 9 dicembre;

- alla cartolarizzazione dei crediti verso la clientela, mediante la cessione ad una società a responsabilità limitata (C.P.G. s.r.l.) del portafoglio crediti dei gestori dei pubblici servizi per un importo (non adeguatamente documentato) dichiarato pari, prima a 3,9 miliardi di euro, poi a 3,6 miliardi circa, e acquisito dalla Cassa nella misura del "Prezzo

iniziale di acquisto totale", pari a 3,2 miliardi. La Corte ha rilevato la difficoltà di acquisire informazioni precise in ordine all'effettivo importo dei crediti ceduti ed ha segnalato tale situazione<sup>17</sup> osservando tra l'altro come l'Istituto non abbia potuto fornire tempestive informazioni circa le spese legate alla cartolarizzazione, nonostante la "specifica richiesta istruttoria", sollecitata anche in via breve.

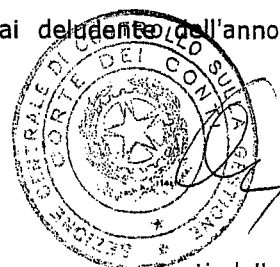
e) Nel periodo 1° gennaio - 11 dicembre 2003 le missioni tradizionali intestate all'amministrazione sono state svolte con risultati che appaiono migliorativi:

- della raccolta di risparmio postale, rispetto all'esito assai deludente dell'anno precedente<sup>18</sup>;

- della già soddisfacente capacità di impiego delle risorse.

Fino all'11.12.03 la Cassa ha avvertito, tra l'altro, gli effetti:

- della capitalizzazione dell'ISPA, realizzata con i 3,2 miliardi di euro provenienti dalla cartolarizzazione dei crediti. Va ricordato che tale operazione ha influito, sia sugli assetti organizzativi generali (da modulare anche in prospettiva delle esigenze di funzionamento della Infrastrutture S.p.a.), sia sulla progressiva riduzione della confrontabilità dei dati di bilancio con quelli delle gestioni precedenti. Tale inconveniente è stato particolarmente avvertito nelle classificazioni del bilancio 2002 relative alla rappresentazione storica della consistenza dei mutuatari e dei crediti verso la clientela globale, inclusa quella ceduta;
- dei riflessi della cartolarizzazione sul conto economico, in conseguenza della riduzione dei crediti produttivi di interessi attivi;
- della differente durata della gestione, che ha influito sui risultati economici della gestione, come si rileva dal prospetto trasmesso dall'amministrazione (*par. 2.3*).

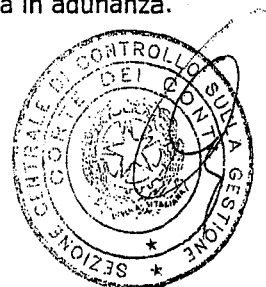


<sup>17</sup> La Corte (deliberazione n. 30/2003/G) ha segnalato, in relazione alle conseguenze sulla trasparenza delle operazioni di bilancio dopo la cartolarizzazione dei crediti che gli elementi informativi disponibili in bilancio "si rivelano non del tutto idonei a dimostrare .... sia la consistenza e la titolarità dei beni effettivamente ceduti ... sia la distribuzione fra i soggetti mutuatari dei flussi negativi che non provengono dai crediti ceduti".

<sup>18</sup> La raccolta dei buoni fruttiferi e dei libretti è stata inferiore dell'85% nel 2002 rispetto a quella dell'anno precedente (dagli oltre 4.684 milioni di euro nel 2001 a circa 711 milioni).



La collaborazione, che si assume intensa, fra la Cdp pubblica e il Ministero delle finanze, ha accelerato la revisione normativa dell'anno e la conseguente attuazione. L'elaborazione del decreto-legge n. 269 e del d.m. del 5.12.03 appaiono in misura determinante frutto della collaborazione necessaria con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia nella fase di elaborazione del progetto di revisione, che in quella dell'attuazione, come confermato dalla stessa amministrazione nella memoria esibita in adunanza.



## 2. Profili finanziari ed economici della gestione all'11 dicembre 2003

### 2.1 Note metodologiche sullo svolgimento dell'istruttoria

a) Le responsabilità di gestione della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 2003 sono state divise dalla riforma in due periodi distinti (1° gennaio/11 dicembre e 12/31 dicembre): nel primo periodo ricadono sull'amministrazione dello Stato e nel secondo sulla nuova società.

L'istruttoria è stata quindi effettuata con la consapevolezza che i dati acquisibili avrebbero potuto permettere (data la tecnica legislativa adottata per la trasformazione della Cassa depositi e prestiti -Cdp P.A.- in società per azioni -Cdp S.p.a.-) l'illustrazione dei fatti contabili fondamentali verificatisi prima della soppressione (durante la cosiddetta "gestione stralcio"), ma non anche l'analisi dei risultati conseguiti. Gli esiti contabili delle gestioni realizzate da soggetti pubblici e privati possono tecnicamente assumere la valenza di "risultati", infatti, ove sussistano le condizioni per valutare la significatività del rapporto tra i dati relativi alle attività svolte in un periodo determinato e le risultanze omologhe alla chiusura delle gestioni precedenti. La relatività del concetto di "risultato" impone pertanto l'analisi di situazioni omogenee.

Si è dovuto prendere atto, in altri termini, degli ostacoli posti, ai fini della compiuta valutazione delle attività da esaminare, dalla non comparabilità dei dati contabili, originata dalla differente durata della gestione pubblica del 2003 rispetto a quella dell'esercizio precedente. Va in proposito notato che la mancanza (nel decreto del 5 dicembre) di una norma di proroga della vita della Cdp P.A. sino alla chiusura dell'esercizio 2003 e di spostamento ad un momento successivo dell'operatività della Cdp S.p.a.<sup>19</sup>, ha determinato una situazione di fatto che, come si vedrà, sembra possa, sia impedire in permanenza la

<sup>19</sup> Va ricordato che nel 1997 il CIPE (deliberazione n. 244 del 18 dicembre), allo scopo di eliminare i rischi di gravi inconvenienti di trasparenza che possono derivare dalla trasformazione delle gestioni pubbliche in società per azioni, ha posto a carico dell'Ente Poste Italiane, in vista della trasformazione in S.p.a. con decorrenza 28 febbraio 1998, l'obbligo di presentare "al Ministero delle comunicazioni e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica un preconsuntivo dello stato patrimoniale e del conto economico al 31 dicembre 1997, tale da consentire la valutazione del patrimonio netto e della situazione debitoria e creditoria.

puntuale visibilità dei conti relativi all'ultima fase di attività pubblica della Cassa, sia influenzare, per un periodo allo stato non prefigurabile, anche la valutazione dei risultati che saranno conseguiti dalla società privata. L'utilità di rimuovere i limiti di trasparenza provenienti dalla durata non omogenea delle gestioni statali relative agli anni 2002-2003, sembra suggerita, inoltre, dalla evidente opportunità di non ostacolare la formulazione di giudizi comparativi anche fra i risultati realizzati dalla struttura pubblica soppressa e quelli che saranno conseguiti presso la struttura di nuova istituzione<sup>20</sup>.

b) L'oggetto fondamentale dell'indagine è stato individuato in primo luogo nell'esigenza di ricostruire il quadro delle risorse complessive gestite alla data di chiusura dalla Cassa depositi e prestiti, già titolare, al 31 dicembre 2002, di attività patrimoniali (legate alla realizzazione di investimenti pubblici) dell'ammontare di circa 265 miliardi di euro, composte:

- per la quota prevalente dalla cospicua liquidità allocata in più conti correnti fruttiferi e infruttiferi accesi presso il Tesoro;
- per un ammontare significativamente elevato dai crediti verso la clientela, che esprimono la capacità di perseguire i fini istituzionali;
- per importi più moderati da voci minori in parte coerenti con gli indirizzi generali che di investimento.



<sup>20</sup> Il "decreto" dispone che il primo bilancio della società privata si chiuderà il 31 dicembre 2004. Appare possibile ipotizzare in proposito che, anche per la "gestione separata", potrà manifestarsi la sostanziale impossibilità di applicare le regole vigenti in materia di redazione dei bilanci societari (diretti a rendere comparabile -art. 2423 c.c.- ogni voce di bilancio con "l'importo della voce corrispondente dell'esercizio precedente" allo scopo di "rappresentare in modo veritiero e corretto" i dati patrimoniali e finanziari nonché il "risultato economico dell'esercizio"). I risultati relativi all'esercizio 2004 potranno infatti essere valutati, o rinunciando all'analisi dei risultati dell'anno precedente (che riprodurrebbero una gestione privata durata meno di venti giorni), o tenendo conto dei soli risultati conseguiti nell'anno, come se la S.p.a. fosse stata costituita con decorrenza 1° gennaio 2004. Inoltre, qualora si ricorresse all'ipotesi di includere nel bilancio da chiudere il 31 dicembre 2004 anche le attività svolte nelle ultime settimane del 2003, risulterebbe compromessa anche per il 2005 la possibilità di valutare la gestione in termini di comparazione con l'esercizio precedente, attesa la durata non omogenea dei periodi di gestione da confrontare.

Si è rivelato quindi necessario sollecitare riscontri qualificati per acquisire certezze in ordine ai dati finanziari ed economici della gestione all'11 dicembre 2003, sì da renderli quantomeno idonei a verificare, tra l'altro:

- la coerenza fra le disponibilità patrimoniali esistenti alla chiusura della gestione 2002 con quelle da certificare al termine del periodo indicato;
- i riflessi prodotti dalla gestione del periodo sulla indicata consistenza patrimoniale;
- l'ammontare delle giacenze nei conti correnti fruttiferi ed infruttiferi accessi dalla Cassa presso il tesoro;
- i risultati conseguiti nello svolgimento della missione fondamentale rappresentata dal finanziamento degli investimenti pubblici;
- la consistenza delle attività costituite dai crediti verso la clientela;
- la distribuzione per settori di intervento, nonché geografica, dei mezzi finanziari utilizzati per l'accensione di mutui;
- i risultati di gestione del risparmio postale;
- l'ammontare della quota del debito pubblico rappresentata dal volume del risparmio postale alla data in argomento;
- i valori delle voci fondamentali del conto economico allo scopo di conoscere, tra l'altro, il rapporto fra gli interessi attivi e passivi maturati alla data di chiusura della gestione.



c) Le indicate esigenze di conoscenza sono state prospettate come non rinunciabili all'amministrazione nel corso di un incontro al quale hanno partecipato, quali responsabili della gestione della Cdp P.A. fino all'11 dicembre 2003, il Direttore generale della Cassa ed il Capo del Dipartimento provvista e bilancio<sup>21</sup>. La Corte ha sottolineato anche l'esigenza di corredare i dati di natura finanziaria, patrimoniale ed economica con note esplicative (abituamente contenute nel bilancio di esercizio) e con una adeguata relazione del Direttore

<sup>21</sup> Gli stessi soggetti sono titolari di responsabilità equivalenti presso la Cdp S.p.a.. Hanno partecipato alla riunione anche due funzionari della Cassa depositi e prestiti e due funzionari della Corte dei conti.

generale. Nella medesima sede è stata segnalata l'opportunità di sottoporre all'attenzione del consiglio di amministrazione, già competente all'approvazione del bilancio ai sensi dell'art. 7 della l. n. 197/1983 e successive modificazioni<sup>22</sup>, le risultanze contabili della gestione stralcio.

L'esigenza di dare un senso compiuto alle operazioni dirette ad effettuare una sorta di inventario della consistenza patrimoniale all'11 dicembre 2003 ha suggerito di far certificare dall'amministrazione controllata i dati finanziari ed economici di chiusura della gestione stralcio e di incrociare parte di tali dati con quelli contenuti in elenchi allegati al "decreto" del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>23</sup>. Si tratta di documenti che, sebbene costruiti con l'obiettivo di fissare e di rendere pubblico l'ammontare delle poste attive (*al netto delle giacenze nei conti fruttiferi*) e passive alla data di chiusura della gestione pubblica, sono stati però compilati con criteri che non consentono di leggere alcun dato numerico, ma soltanto numerosissimi simboli (indicativi, secondo quanto riferito, delle partite di ~~credito verso~~ la clientela) o riferimenti assai sintetici alle date e serie di emissione dei ~~prodotti finanziari~~ commercializzati dalla Cassa attraverso la rete postale.



d) L'amministrazione ha comunicato alcuni prospetti sintetici che espongono la consistenza "provvisoria" dei valori patrimoniali ed economici alla chiusura della gestione stralcio. I dati pervenuti, elaborati invero con l'apporto dei soggetti titolari delle massime

<sup>22</sup> L'art. 5, c. 10, della legge n. 326/03, di conversione con modificazioni del d.l. n. 269/03 dispone che per le operazioni relative alla gestione separata il consiglio di amministrazione della Cdp S.p.a. è integrato dai membri, con funzione di amministratore, indicati alle lettere c), d) ed f) del primo comma dell'articolo 7 della legge 13 maggio 1983, n. 197.

<sup>23</sup> Gli elenchi allegati al d.m. 5 dicembre 2003 sono così articolati:

elenco n. 1: "dei mutui e degli altri finanziamenti concessi dalla Cassa depositi e prestiti, contrassegnati dai relativi numeri di posizione, trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 3, comma 4, lettera a)";

elenco n. 2: "...delle serie e dei relativi termini di emissione dei buoni fruttiferi postali trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 3, comma 4, lettera c)";

elenco n. 3: "...dei mutui e degli altri finanziamenti concessi dalla Cassa depositi e prestiti, contrassegnati dai relativi numeri di posizione, assegnati dalla CDP S.p.a. ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a)";

elenco n. 4: "delle serie e dei relativi termini di emissione dei buoni fruttiferi postali assegnati alla CDP S.p.a. ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera d)";

elenco n. 5: "dei conti correnti infruttiferi la cui titolarità è trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 7, comma 1"

responsabilità di gestione nell'ambito della Cdp P.A., non sono stati deliberati dal consiglio di amministrazione e talvolta risultano corredati di informazioni non del tutto idonee a chiarire le vicende che hanno determinato la formazione dei risultati esposti nei prospetti riepilogativi dello stato patrimoniale e del conto economico. I dati relativi alla liquidità, ad esempio, nella parte costituita dalle giacenze nei conti correnti fruttiferi, da sempre considerate significative ai fini del giudizio sulla qualità della gestione finanziaria, non sono stati disaggregati con riferimento a ciascun conto.

Non sono pervenute contestualmente ai prospetti le informazioni necessarie a conoscere il contenuto degli elenchi allegati al "decreto", richieste per acquisire elementi oggettivi di riscontro sui valori delle indicate componenti essenziali dello stato patrimoniale. La consistenza delle attività e passività incluse negli elenchi, pur non completa<sup>24</sup>, rappresenta tuttavia un fattore di conoscenza indispensabile per attribuire, all'11 dicembre 2003, un significato razionale ai dati iscritti nello stato patrimoniale e nel conto economico.

I dati relativi agli elenchi in argomento sono stati comunicati a seguito di una specifica richiesta istruttoria, con la quale sono state altresì chieste informazioni, oltre che sui valori globali delle partite iscritte in ciascun allegato al "decreto", anche sui criteri specifici adottati per effettuare la ricognizione dei debiti e dei crediti della Cassa, tenendo conto che l'ultimo bilancio approvato risale alla gestione dell'esercizio finanziario 2002. L'amministrazione ha in seguito reso noto "come l'elaborazione degli elenchi sia avvenuta internamente, avvalendosi di risorse normalmente in forza alla Cassa depositi e prestiti" ed ha precisato che la formazione degli allegati "è stata effettuata a valere su elementi che fanno parte della base dati propria della Cassa, tramite programmi di estrazione e di elaborazione predisposti da personale tecnico dell'Istituto, in conformità a parametri tecnici forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze".



<sup>24</sup> Non risultano incluse negli elenchi le risorse costituite dai "mutui in preammortamento alla data di trasformazione in società per azioni".

e) E' stata così quantificata, attraverso lo stato patrimoniale e l'elenco dei conti infruttiferi allegato al "decreto", la consistenza all'11 dicembre 2003 (*par. 2.2.1*) delle giacenze nei conti di tesoreria (circa 167 miliardi di euro) da trasferire, per la maggior parte dopo la trasformazione, al Ministero dell'economia e delle finanze.

La componente finanziaria in argomento, per la parte iscritta nello stato patrimoniale, come si rileva dalla serie storica costruita dalla Corte, ha segnalato un'incidenza elevata nell'attivo (dai 95 miliardi di euro del 1998 ai 161 del 2003, correlati a consistenze attive globali aumentate da 189 a 276 miliardi di euro), passata dal 50 al 58% circa in sei anni<sup>25</sup>.

Sono state quantificate anche le rimanenti attività (circa 115 miliardi di euro), nel cui ambito il rilievo più significativo è assunto dalla voce costituita dai crediti verso la clientela (denominati nel decreto "mutui ed altri finanziamenti, sotto qualsiasi forma, concessi dalla Cassa depositi e prestiti..."), da trasferire in parte (circa 45 miliardi di euro) al Ministero dell'economia e delle finanze<sup>26</sup> ed in parte (57 miliardi) alla nuova società<sup>27</sup>.



f) L'obiettivo inteso ad acquisire dati certificati sembra conseguito, ma non anche quello di disporre di dati definitivi all'11 dicembre. La Cassa ha dichiarato in proposito (con nota del 19 aprile u.s.): *"che poichè la normativa che ha regolato la trasformazione della Cassa ha fissato il termine del 31 dicembre 2004 per la chiusura del primo esercizio della nuova Società, gli adempimenti amministrativi e contabili conseguenti all'operazione di trasformazione sono tuttora in corso di finalizzazione, pertanto non risulta possibile quantificare gli scostamenti tra i dati provvisori trasmessi rispetto a quelli definitivi"*. Sul punto va osservato che le problematiche attinenti alla finalizzazione delle risorse nell'ambito

<sup>25</sup> Alle giacenze del 2003 indicate nel testo va aggiunta una quota dei fondi allocati in più conti infruttiferi.

<sup>26</sup> Al Ministero dell'economia e delle finanze sono stati trasferiti i crediti inclusi nell'elenco n. 1 allegato al "decreto" (cfr. art. 3, c. 4, lett. a).

<sup>27</sup> L'art. 5 del "decreto" dispone che la Cdp S.p.a. subentra nei rapporti attivi e passivi "indicati nell'allegato elenco n. 3", derivanti tra l'altro da "mutui ed altri finanziamenti, sotto qualsiasi forma concessi dalla Cassa depositi e prestiti".

della nuova società non sono oggetto di interesse della Corte in questo referto, e che, per converso, i dati definitivi relativi alla gestione soppressa avrebbero dovuto costituire un presupposto essenziale per la chiusura della contabilità. Soltanto con la chiusura definitiva delle contabilità può ritenersi in effetti valida la considerazione concernente la "finalizzazione" degli adempimenti amministrativi e contabili conseguenti alla trasformazione.

## 2.2 Elementi sulla composizione dello stato patrimoniale alla chiusura della gestione stralcio

I dati trasmessi dalla Cdp P.A. informano sulla composizione e sulla consistenza dello stato patrimoniale all'11 dicembre mediante "prospetti" accompagnati da informazioni apparse non sempre adeguate ad illustrare i fenomeni sottostanti (tabella n. 1). Gli elementi disponibili hanno tuttavia consentito di valutare, anche utilizzando le serie storiche costruite nel tempo dalla Corte, qualche profilo di coerenza tra la gestione soppressa e quella degli esercizi precedenti.

**Tabella n. 1**  
valori in milioni di euro

### Le attività patrimoniali all'11 dicembre 2003\*

Attivo	31.12.02	11.12.03 (**)
1 Disponib. presso Banca d'Italia	0,739	0,733
2 Disponib. presso Il Tesoro	<b>160.480,350</b>	<b>160.268,708</b>
cc/cc fruttiferi	155.732,094	158.221,597
cc/cc Infruttiferi	4.748,256	2.047,111
3 Crediti verso Il Tesoro	6.134,388	9.032,760
4 Crediti verso clientela	92.615,132	101.989,266
5 Crediti da attività a rendicont. separata	202,856	4,460
6 Titoli	4.514,051	0,002
7 Partecipazioni	15,635	24,635
8 Immobilizzazioni materiali	13,954	16,554
9 Immobilizzazioni immateriali	2,051	1,666
10 Crediti diversi	649,605	1.866,683
11 Ratei attivi	80,580	2.941,589
<b>Totale</b>	<b>264.709,341</b>	<b>276.147,056</b>

\* La composizione dell'attivo patrimoniale riproduce i dati contenuti nel prospetto trasmesso dall'amministrazione

\*\* Dati provvisori

