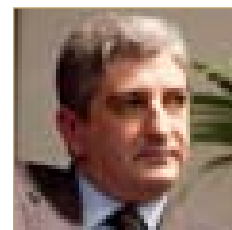


La Cassa Depositi e Prestiti e lo sviluppo dell'economia italiana

Nelle molteplici vicende che interessano l'economia italiana, oramai da alcuni anni, la Cassa Depositi e Prestiti ha assunto sempre più rilevanza. Fondata a Torino nel 1850, con la funzione di ricevere depositi quale "luogo di fede pubblica", nel 1857 la Cassa vede allargato l'ambito della propria attività anche al finanziamento degli Enti pubblici e, nel 1898, viene trasformata in Direzione generale del Ministero del Tesoro. Le risorse derivanti dai libretti di risparmio postale (la cui diffusione risale al 1875) vengono utilizzate dall'Istituto per il finanziamento degli investimenti in opere pubbliche e per l'ammortamento dei debiti pregressi da parte degli Enti locali. Successivamente, un altro strumento di risparmio postale -il buono fruttifero, che viene collocato dal 1924- si aggiunge ai libretti di risparmio consentendo di rendere sempre maggiori la quantità di risorse economiche che la Cassa può impegnare e destinare alla sua *mission*. Queste sintetiche e non certo esaustive notizie sulla sua storia servono però a meglio comprendere l'evoluzione che investe la Cassa, a partire dal 1983, e che si conclude nel dicembre del 2003 con la sua trasformazione in società per azioni e la sua fuoriuscita dal perimetro della pubblica amministrazione. Una decisione che risponde ai profondi cambiamenti del quadro normativo e istituzionale dei mercati di riferimento della Cassa, pur rimanendo immutate le finalità pubbliche e di interesse generale che da sempre la stessa persegue. La trasformazione in società per azioni della Cassa si accompagna ad una nuova articolazione interna delle sue attività: una prima, denominata "gestione separata", gestisce il finanziamento degli investimenti statali e ad altri enti pubblici approvvigionandosi con il risparmio postale; una seconda, denominata "gestione ordinaria", si occupa del finan-

di Tommaso Foti

Camera dei deputati - Gruppo Parlamentare PDL - Presidente della Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.



ziamento di impianti, di reti e di opere attraverso l'emissione di titoli obbligazionari, fuori dalla garanzia dello Stato. Come già detto, è nel 2003 -giusto quanto disposto dalla legge 326- che si ha il passaggio della Cassa da azienda pubblica ad ordinamento autonomo a società di diritto privato: una trasformazione che, però, non comporta una completa privatizzazione dell'Istituto essendo il suo capitale sociale per il 70% in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il restante 30% in capo a 66 Fondazioni di origine bancaria.

LA CONFIGURAZIONE E LA GESTIONE PUBBLICA DELLA CDP

E' qui opportuno sottolineare che la peculiarità dell'assetto ordinamentale di rilievo pubblicistico di Cassa Depositi e Prestiti deriva: 1) dall'attribuzione della maggioranza delle azioni allo Stato e dal fatto

che altri soggetti pubblici o privati possono detenere quote complessivamente di minoranza del capitale. Al riguardo, infatti, la giurisprudenza costituzionale - *ex plurimis*, la sentenza della Corte costituzionale n.466 del 1993- insegna che non può considerarsi completato il processo di privatizzazione di enti pubblici in genere fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente (maggioritaria) al capitale sociale delle stesse; 2) dalla previsione del controllo della Corte dei conti; 3) dall'applicabilità delle disposizioni più favorevoli previste per la Cassa anteriormente alla sua trasformazione in società per azioni, nel dichiarato intento di agevolare, anche attraverso strumenti indiretti, l'accesso delle autonomie locali ai mutui offerti; 4) dall'esistenza per i finanziamenti -definiti "istituzionali" *ex legge*- di una gestione separata (anche se solo a fini contabili e organizzativi), sulla quale spetta al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di indirizzo, sottoposta in ogni caso alla vigilanza di un'apposita Commissione Parlamentare. Evidenzio in merito che il controllo generale e permanente delle attività di una società privata, esercente operazioni di intermediazione finanziaria e di gestione di partecipazioni azionarie, devoluto ad una Commissione parlamentare integrerebbe, in caso contrario, un'illegittima ingerenza in violazione dei principi dell'ordinamento privatistico con inevitabili riflessi di ordine costituzionale. In ragione del riferito quadro normativo, il Ministro dell'economia e delle finanze ha quindi stabilito i criteri per la definizione delle condizioni generali ed economiche degli impieghi di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., ed ha definito la gestione dei finanziamenti rientranti nella cosiddetta gestione separata un servizio di interesse generale, garantendo accessibilità, uniformità di trattamento, predeterminazione e non discriminazione.

INVESTIMENTI E FINANZIAMENTI DELLA CDP ALLE ESIGENZE PUBBLICHE

La sottrazione alla mera *governance* societaria delle operazioni comprese nella gestione separata, che come detto è sottoposta alle direttive del Ministero dell'economia e delle finanze, costituisce un'ulteriore conferma della natura pubblica della stessa gestione. La configurazione di Cassa Depositi e Prestiti quale speciale organismo societario privatistico, nel quale permangono, allo stato, con caratteri di assoluta pre-

valenza, istanze pubblicistiche, trova anche conferma: a) nell'avvenuto ampliamento della *mission* di Cassa Depositi e Prestiti Spa, ben oltre quello tradizionale del finanziamento delle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, di quelle territoriali. L'utilizzo dei fondi del risparmio postale è oggi consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della Cassa, nei confronti dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti pubblici e degli organismi di diritto o dai medesimi promossa, tenuto conto della sostenibilità economica-finanziaria di ciascuna operazione; b) nel piano nazionale di edilizia abitativa (il cosiddetto "Piano Casa") che, al fine di valorizzare e incrementare l'offerta abitativa sul territorio, ha previsto l'utilizzo di fondi immobiliari chiusi e la partecipazione di soggetti pubblici e privati ai progetti. Al riguardo, con l'obiettivo di dare un contributo sostanziale all'aumento dell'offerta abitativa locale a canone calmierato, la Cassa ha costituito il 24 febbraio 2009 "CDP Investimenti S.p.A.", impegnando un miliardo di euro di risparmio postale; c) nel fatto che le operazioni, effettuate ai sensi della legge 326/03 e successive modificazioni, possono assumere qualsiasi forma, quale quella della concessione di finanziamenti, del rilascio di garanzie, dell'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno all'economia; 4) nel finanziamento, tramite il risparmio postale, degli interventi per la riparazione o ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici nella regione Abruzzo dell'aprile 2009; 5) nell'aver incluso, tra le operazioni di interesse pubblico che possono essere attivate dalla Cassa con l'utilizzo dei fondi di cui alla legge 2/09, anche le operazioni volte a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese quando le operazioni sono assistite da garanzia o assicurazione della SACE s.p.a. (il cosiddetto sistema "export banca"); 6) nel Decreto che reca gli indirizzi alla Cassa per l'istituzione del Fondo di garanzia per le opere pubbliche, che consente di prestare garanzie in favore di soggetti coinvolti nella realizzazione o nella gestione delle opere pubbliche.

IL SISTEMA ECONOMICO-PRODUTTIVO DEL PAESE E L'OPERATIVITA' DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

Da ultimo, con la legge n.75 del 2011, l'operatività di Cassa Depositi e Prestiti Spa è stata ulteriormente

ampliata, consentendo alla stessa di potere assumere 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. Detta possibilità conferita alla Cassa ha aperto un dibattito sul ruolo istituzionale che essa riveste: si tratta di una banca che raccoglie il risparmio degli italiani (e quindi lo deve difendere) o è invece un soggetto di intermediazione finanziaria controllato dal Tesoro e interviene da protagonista nell'economia, acquisendo partecipazioni in aziende ritenute strategiche? Da più parti, la facoltà prevista dalla citata legge 75/2011 è stata contestata, agitando lo spettro di una nuova IRI: un'ipotesi priva di supporto alcuno, solo che si pensi che proprio il modificato statuto della Cassa esclude tassativamente che la stessa possa correre in soccorso di imprese in perdita. La Cassa, invece, potrà assumere partecipazioni solo in società strategiche in condizioni di stabile equilibrio economico finanziario e patrimoniale e che presentino adeguate prospettive di redditività. Inoltre non toccherà certamente alla Cassa gestire le imprese in cui entrerà: il nuovo Fondo servirà unicamente a sostenere le imprese italiane -come fanno francesi e tedeschi- e permetterà di estendere anche alle grandi e alle medio-grandi imprese l'intervento della Cassa già previsto per la patrimonializzazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese, attraverso il Fondo italiano di investimento. Appare perciò del tutto stonata l'osservazione di chi, solo per il gusto di polemizzare con l'attuale Governo, sostiene che la predetta normativa rischia di metter a rischio il risparmio postale. Al riguardo, appare doveroso evidenziare, che quest'ultimo ammonta ad oltre 200 miliardi di euro, prestati da 12 milioni di persone, titolari di 25 milioni di libretti e conti correnti postali. Il risparmio postale in Italia, esattamente come in Francia, mantiene la garanzia dello Stato, ma la Cassa può usarlo, con prudenza, per finanziare investimenti di soggetti privati (piccole e medie imprese, società concessionarie di servizi pubblici o società di progetto di infrastrutture di interesse pubblico) senza che questi finanziamenti inciampino nei parametri di Maastricht e vengano classificati come debito pubblico.

LA MISSION DELLA CASSA: CRESCITA DELL'ECONOMIA ITALIANA

Allo stato 90 dei predetti 200 miliardi sono impegnati in prestiti e mutui erogati dalla Cassa alla pubblica amministrazione, mentre ne restano disponibili altri

140 miliardi perché al restante *stock* di risparmio postale vanno ormai aggiunti i mezzi raccolti sui mercati finanziari con *covered bonds* o euro medio *term notes* (non garantiti dallo Stato) e il patrimonio di mezzi propri che la Cassa ha accumulato con una prudente politica di dividendi. Andando con ordine, giova altresì evidenziare che la Cassa non è né può essere una banca e non ne svolge le funzioni tipiche (ad esempio: la raccolta) pur essendo assoggettata al Testo Unico Bancario e -dal 2006- anche al regime di Riserva obbligatoria, previsto dalle autorità monetarie per gli enti creditizi. La fondamentale *mission* di Cassa è quella di utilizzare il risparmio postale per promuovere la crescita dell'economia italiana, soprattutto attraverso il finanziamento delle infrastrutture. La Cassa risulta, perciò, impegnata su vari fronti, alcuni dei quali (*housing* sociale, infrastrutture e sostegno alle imprese) meritano alcune aggiuntive considerazioni. Il fondo per l'abitare sociale, al quale come detto Cassa contribuisce con un miliardo di euro, parteciperà a fondi locali costituiti con il concorso di enti locali e altre istituzioni pubbliche e private: a Parma e Torino si stanno realizzando le prime iniziative al riguardo. Nelle infrastrutture, oltre ad essere massicciamente presente sul versante tradizionale con i prestiti alle amministrazioni pubbliche, va evidenziata la partecipazione di Cassa al Fondo F2i e i finanziamenti ai progetti redditizi di investimento delle concessionarie (dalle autostrade ai rigassificatori e dal trasporto locale agli acquedotti). Quanto al futuro, la Cassa ha in animo di promuovere un nuovo fondo nelle infrastrutture *greenfield* con l'occhio ai porti, alle nuove autostrade, alle reti NGN, agli aeroporti.

LA CRESCITA ECONOMICA TRA FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO

Oltre all'attenzione per lo sviluppo della rete infrastrutturale, la Cassa ha assunto in questi ultimi tempi un ruolo strategico anche per quanto riguarda il sostegno alle imprese. Per evitare il *credit crunch* alle piccole e medie imprese -infatti- la Cassa ha messo a disposizione delle banche, a tassi adeguati, una provvista di 8 miliardi. Ad oggi, il sistema bancario ha impegnato circa 7 miliardi di euro, erogandone 4,9 miliardi a oltre 27 mila imprese che altrimenti avrebbero avuto problemi enormi di liquidità nel corso della crisi. La Cassa ha, inoltre, contribuito con 250 milioni al Fondo italiano di investimento a sostegno della ricapitalizzazione delle medie imprese sane che

vogliono crescere ed, infine, con *Export* banca finanzia l'internazionalizzazione di imprese esportatrici che abbiano ottenuto la garanzia *Sace*.

A ciò va, infine, aggiunta anche la partecipazione della Cassa in fondi internazionali di investimento a medio e lungo termine: il fondo *Marguerite*, per il finanziamento con capitale di rischio delle reti trans-europee, il fondo *Inframed* destinato invece agli investimenti nelle infrastrutture del Nord Africa e del Medio Oriente. L'importanza fondamentale della Cassa nell'attuale congiuntura economica è data dal fatto che *Eurostat* la riclassifica come istituzione privata (al di fuori, come detto, del perimetro della pubblica amministrazione) trasformando così il risparmio postale da debito pubblico a debito di un'istituzione privata (il risparmio postale si trasforma in debito pubblico solo se impiegato in mutui a una pubblica amministrazione o se depositato in tesoreria). Tornando alla *mission* di fondo della Cassa -a ben guardare- nel tempo non è mai cambiata, essendo sempre stata orientata allo sviluppo dell'economia, con il finanziamento degli investimenti in infrastrutture e per la crescita. A cambiare, invece, è stata la realtà circostante e sono cambiati -e di molto- gli strumenti. Per oltre un secolo e mezzo, infatti, la Cassa è rimasta ancorata all'originario modello francese di erogazione di prestiti alle pubbliche amministrazioni, mentre francesi e tedeschi, avevano cambiato registro. La recente evoluzione dei compiti e della *mission* affidati alla Cassa, oltre a renderla più simile alle sue consorelle europee, è fondamentale per il nostro Paese, essendo sempre più avvertita la necessità di spostare il finanziamento dell'economia -e dell'infrastrutture in particolare- fuori dal circuito del finanziamento pubblico ed indirizzarlo verso i privati. L'esatto contrario, purtroppo, di quello che gli Italiani ci hanno detto con il voto espresso nel recente *referendum* riguardante l'acqua. Una sapiente quanto demagogica campagna a favore dell'acqua "pubblica" ha fatto sì, infatti, che tutti gli investimenti previsti per migliorare o realizzare la rete idrica nazionale competano esclusivamente all'ente pubblico. Peccato che, non potendoci permettere di aumentare l'entità -già enorme- del debito stesso, per svariati anni sarà ben difficile riuscire a realizzare in quest'ambito gli investimenti necessari.