

**Determinazione n. 52/2007****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 6 luglio 2007;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 24 maggio 1997, n. 277 (art. 2 ultimo comma) e il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143 (art. 9) con i quali è stato disposto il controllo della Corte dei conti sulla Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione, ora Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE);

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2005, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Vice Procuratore Generale dottor Angelo Raffaele De Dominicis e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2005;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2005 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (ora Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero) (SACE) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Angelo Raffaele De Dominicis

IL PRESIDENTE

*f.to* Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE  
FINANZIARIA DI SACE SPA – SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO  
– PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2005*

SOMMARIO

1. – Evoluzione del quadro normativo; aggiornato delle attribuzioni interne, dei rapporti e dei ruoli con le società controllate. 2. – Il procedimento di formazione delle operazioni di assunzione dei rischi, della gestione degli indennizzi e dei recuperi. Gli altri scenari in vista delle decisioni gestorie. 3. – Organi e struttura di SACE S.p.a. 4. – Profili finanziari patrimoniali e contabili del bilancio di esercizio e del consolidato di SACE s.p.a., in qualità di capogruppo di SACE Bt. e di ASSEDILE. - Prime considerazioni sul modello di bilancio. 5. – Aspetti significativi derivanti da prassi evolutive e da spiccate propensioni in senso privatistico. Riflessioni sul quadrante dei controlli interni. 6. – Valutazioni conclusive e prospettazioni di sintesi.

PAGINA BIANCA

**PREMESSA**

La Corte riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito - in base all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 - sulla gestione finanziaria della SACE S.p.A., per l'esercizio 2005, ed espone altresì i principali fatti di gestione intervenuti, fino a data corrente.

**1. Evoluzione del quadro normativo; aggiornamento delle attribuzioni interne e dei ruoli con le società controllate.**

Lo Statuto di SACE s.p.a. è stato modificato due volte nel corso dell'esercizio 2005: prima, con la delibera dell'assemblea straordinaria datata 19 maggio 2005 ed approvata dall'unico socio, azionista pubblico – il MEF, rappresentato nell'atto notarile da un dirigente ministeriale munito di delega alla stipula – e, poi, con l'assemblea in data 19 ottobre 2005.

Le suindicate modifiche statutarie, assunte in via straordinaria, come vuole la legge, rappresentano nuove formulazioni dell'assetto societario ed aggiornamenti organizzatori in corrispondenza di altrettante novelle normative, recate dalla legge 14 maggio 2005 n. 80, che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 14 marzo 2005 n. 35, indicato dalla stampa con l'appellativo di "*decreto sulla competitività*".

All'articolo 5 viene introdotto il comma 24-bis - additivo dell'articolo 6 del d.l. n. 269 del 2003, convertito nella legge n. 26/2003 – in virtù del quale SACE s.p.a. è autorizzata <<*a destinare propri beni e rapporti giuridici al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli da essa emessi, ecc.*>>.

Segue nella legge n. 80/2005 l'articolo 11 *quinquies* che consente a SACE s.p.a. di "*rilasciare, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia, garanzie e coperture assicurative per il rischio di mancato rimborso relativamente a finanziamenti, prestiti obbligazionari, titoli di debito ed altri strumenti finanziari, ivi inclusi quelli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione, connessi al processo di internazionalizzazione di imprese italiane, in possesso dei requisiti di cui al comma 3, operanti anche attraverso società di diritto estero a loro collegate o da loro controllate...*".

Orbene, la prima delle due modifiche statutarie di SACE s.p.a. riproduce pedissequamente il testo legislativo surriportato e proclama l'ampliamento dell'oggetto societario (artt. 4 e 5); la modifica del capitale sociale (art. 6) – sia pure entro lo stanziamento del *plafond rotativo*, per le garanzie inferiori a 24 mesi, e del *plafond annuale*, per quelle superiori ai due anni, così come prefissati da una delibera CIPE ad hoc, adottata in applicazione dell'articolo 6, comma 9, del D.L. n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003 – ed,

inoltre, si dispone la modifica dei poteri di gestione del C.d.A. e dei criteri di nomina e di permanenza in carica degli amministratori (art. 13), nonché l'aumento dei poteri di direzione e di gestione dell'Amministratore Delegato (art. 14), e la modifica sia di quelli del Direttore Generale (art. 15) che del Comitato Esecutivo (art. 16).

Con la seconda integrazione statutaria viene deciso di distribuire, ad esercizio non concluso, acconti sul dividendo in favore dell'azionista pubblico.

Rispetto al predetto quadro normativo si deve, poi, fare menzione del decreto legislativo 28 febbraio 2005 n. 38, che ha disposto l'applicazione in via retroattiva dei principi contabili internazionali (IAS/IFRS) – in forza del Regolamento UE n. 1606/2002 del 19 luglio 2002 – con l'obbligo del loro adattamento ai bilanci consolidati in conformità con gli indirizzi impartiti dalle autorità di controllo: ISVAP e CONSOB.

Come può leggersi anche nel *"Rapporto annuale 2005"* di SACE s.p.a. al Governo, SACE Bt, in esecuzione della direttiva della capogruppo datata 30 maggio 2005 ed in attuazione del *"Piano Industriale 2005 – 2007"* approvato dal C.d.A. di SACE s.p.a. nella seduta del 22.11.2004, ha stipulato, il giorno 9 giugno 2005, con la *Société Mutuelle du Batiment et des Travaux Publics (SMABTP)* *"un contratto preliminare di compravendita relativo all'acquisizione di una partecipazione, pari al 70% del capitale di Assicuratrice Edile (ASSEDILE), acquisto che si è perfezionato il 30 settembre 2005 a seguito dell'ottenimento delle autorizzazioni da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'ISVAP"* (cfr. pag.98 della *"Relazione sulla Gestione"*).

Il che rende più chiaro quanto risultava anticipato nel predetto *"Rapporto annuale"* (pag. 25 e segg.), circa il progetto di riorganizzazione del modello produttivo di SACE s.p.a.: che, cioè, *"con l'acquisizione di ASSEDILE ed il conseguente ingresso nel ramo cauzioni"*, la *"Capogruppo"* avrebbe potenziato i propri *"prodotti assicurativi"*, penetrando anche nel *"ramo-danni"* e nel *"ramo-vita"* (cfr. pagg. 100 e 105).

Tale estensione non appare tuttavia pienamente allineata alla missione di SACE ed alla funzione di ente prestatore di coperture assicurative in favore dell'export italiano nei paesi non OCSE.

Detta operazione di acquisizione e di espansione commerciale, è stata operata da SACE Bt, che ha agito "*principaliter*", facendo leva sulle linee strategiche disegnate nel predetto piano industriale e nella collegata delibera del C.d.A. del 10 novembre 2004, con cui vennero approvate le linee guida per la gestione del "*Gruppo SACE*".

Come discende dall'articolo 6, *commi 12 e 13*, del D.L. 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326, mentre la gestione dei *rischi non di mercato*, in area non OCSE, è affidata all'intervento diretto di SACE s.p.a. – che opera con la garanzia dello Stato, in conformità con le decisioni assunte, a cadenza annuale dal CIPE – la gestione dei *rischi di mercato*, in area OCSE, viene ad essere esercitata, invece, da una società di assicurazione patrimonialmente ed organizzativamente distinta dalla Capogruppo: da SACE Bt, appunto, che è società per azioni controllata interamente da SACE s.p.a. e di sua esclusiva proprietà.

SACE Bt, che opera nel settore delle assicurazioni "*breve termine*", secondo la comune alea di rischio assicurativo e sotto il controllo dell'ISVAP, è stata istituita formalmente nel maggio 2004 - sulla scorta della delibera del C.d.A., assentita nell'aprile del 2004 - e grazie alla quale risultava approvato lo schema di statuto; venivano disposte le nomine dei membri del distinto C.d.A. ed, infine, risultava conferito il capitale sociale pari ad euro 100.000.000,00 (centomilioni/00).

Nella seduta del 30 maggio 2005 il C.d.A. di SACE s.p.a. ha, poi, approvato il progetto di sviluppo del ramo cauzioni di SACE Bt, autorizzandola ad acquistare il 70% di ASSEDILE ad un prezzo oscillante tra i 26 e 28 milioni di euro.

Sicchè, il quadro complessivo del gruppo societario di proprietà pubblica vede, da un canto, SACE s.p.a. operare nell'assicurazione o nella garanzia del credito all'esportazione, relativamente a periodi del medio – lungo termine, entro l'area "*rischiosa*" dei paesi non OCSE; e, dall'altro, le due controllate, SACE Bt ed ASSEDILE, agire entro il periodo del breve termine, nel quadrante OCSE, con i rischi propri del normale settore assicurativo.

Inoltre, nel 2006, il gruppo SACE si è ulteriormente ampliato con l'acquisto, da parte di SACE Bt, della società ceca KUP ed, inoltre, risulta deliberato il progetto di costituzione di *SACE - Service s.r.l.*.

Dopo le suindicate riforme legislative, indotte dal d.l. n. 35/2005, ed i deliberati che hanno disposto l'ampliamento dell'oggetto sociale di SACE s.p.a., nella relazione sulla gestione 2005 (cfr. voce 2, pag. 97) viene affermato che la società capogruppo si ritiene autorizzata a svolgere le proprie funzioni non solo nei Paesi OCSE ma anche in quelli non OCSE, ampliando la propria area di azione ed - attraverso l'acquisto di società di diritto estero - anche la propria influenza.

Tale linea di sviluppo va peraltro allineata con la lettera e lo spirito del d.l. 30 settembre 2003 n. 269, evitando il totale mutamento del ruolo iniziale affidato a SACE s.p.a., che da ente di assicurazione e di assistenza all'export italiano di beni e servizi verso i paesi del terzo mondo tende, ora, a concentrare la propria strategia nelle aree dei paesi industrializzati, attraverso una politica di acquisti e di strategie finanziarie espansive e non immuni da rischi.

Restano come punti fermi: sia la *preclusione all'esercizio dell'attività bancaria e creditizia, della raccolta del risparmio tra il pubblico e dei servizi di investimento sotto ogni forma, sia l'obbligo della contabilità separata tra le attività assicurative che beneficiano della garanzia dello Stato e quelle che di tale copertura non possono giovare, in virtù di quanto dispone l'articolo 6, commi 12 e 19, ultima parte, del d.l. n. 269/2003.*

Viene, peraltro, segnalato che, relativamente a SACE Bt, *«avendo speso la totalità dei costi di ASSEDILE nel 2005, l'esercizio si è chiuso con una perdita di 1,6 milioni di euro sostanzialmente in linea con la previsione del piano industriale»* (pag. 58 del Rapporto Annuale 2005), sul quale il C.d.A. della capogruppo avrebbe dovuto fornire maggiori elementi anche sui tempi e sulle azioni di ripiano.

Nelle prime pagine della presente relazione si è evidenziato il collegamento, giuridico e temporale, tra la riforma recata dal d.l. n. 269/2003, nella versione integrata dal d.l. n. 35/2005, e la duplice modificazione apportata, in via straordinaria, all'impianto statutario di SACE s.p.a..

I contorni non compiutamente definiti della predetta disciplina normativa sembrano, infatti, consentire a SACE s.p.a. anche di riservare un *"patrimonio separato"* (cfr. art. 11-quinquies, d.l. n.35/2005) a fini di operazioni di cartolarizzazione e di emissione di obbligazioni *"contrattualmente definite o*

*approvate dal C.d.A.*” della società stessa, senza il coinvolgimento dell’organo politico di indirizzo, titolare dell’intero pacchetto azionario; operazioni che richiedono comunque la necessaria coerenza con il divieto di esercizio dell’attività bancaria e creditizia imposto in via generale a SACE s.p.a..

La stessa disposizione di legge (cfr. art. 6, comma 14, del d.l. 269/2003) che consente a SACE di acquisire partecipazioni in società estere – o di diritto estero – per agevolare un più efficace recupero degli indennizzi erogati appare, per la sua latitudine, assentire l’ampliamento dell’oggetto sociale di SACE s.p.a., per farle assumere ruoli ed attività, oltre le funzioni originarie, di assicurazione del credito all’esportazione nei paesi non OCSE.

Nel descritto contesto va inoltre osservato che mentre per l’esercizio 2004 il CIPE – in virtù dei poteri conferitigli dall’art. 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 143 – ha disposto, con delibera n. 51 del 25 luglio 2003, i limiti del *plafond rotativo*, per le garanzie inferiori a 24 mesi, e del *plafond annuale*, per le garanzie superiori a 24 mesi, giusta proposta avanzata dalla V Commissione permanente del CIPE stesso; relativamente all’esercizio 2005 l’autorizzazione assunta dal predetto organo di governo è avvenuta con la sola delibera della V Commissione permanente, presieduta dal Ministro per le Attività Produttive, che l’ha infine sottoscritta.

Quindi, in relazione all’esercizio 2005 si sono innescati elementi di incertezze che sembrano avere inciso sul quadro amministrativo e, per l’effetto, anche su quello gestionale.

In siffatta situazione, nella disciplina generale della materia e nell’esercizio delle sottostanti attività di attuazione, trovano in parte riferimento le integrazioni apportate allo Statuto di SACE s.p.a..

Ed, invero, nei confronti dell’Amministratore Delegato di SACE s.p.a. – che riveste anche la carica di Presidente di SACE Bt – la nuova disciplina statutaria contempla una notevole concentrazione di poteri.

Oltre alle attribuzioni specifiche elencate all’art. 14 – potere di proposta in seno al C.d.A. ed al C.E.; poteri deliberativi autonomi e di firma sulle singole operazioni di assicurazione, riassicurazione, ecc., entro i limiti di stanziamento prefissati dal C.d.A.; potere di assunzione, promozione, licenziamento e di

amministrazione disciplinare su proposta del D.G.; potere di resistere in giudizio sia in sede arbitrale che contenziosa; potere di direttiva sugli atti di competenza del Direttore Generale – v'è da aggiungere che l'Amministratore Delegato interviene, con poteri propositivi, anche quando il Presidente di SACE intende adottare delibere, in via d'urgenza, sulle materie degli indennizzi, delle transazioni, dei giudizi, ecc. (art. 13, p. 4) ed, atteso il potere di proposta nel C.d.A e nel C.E., l'intervento dell'A.D. pare, altresì, essenziale anche quando il Consiglio di Amministrazione debba dichiarare la decadenza degli amministratori o la sospensione per incompatibilità o indegnità, (art.13, III, punto d)).

Va peraltro tenuto presente che gli amministratori nominati dall'Assemblea, su designazione ministeriale, restano assoggettati alla specifica disciplina dell'art. 2449 c.c..

La posizione dell'A.D. sembra comunque discendere dalla seguente proposizione d'indirizzo, approvata dall'azionista pubblico nell'assemblea ordinaria del 30 maggio 2005: *<<Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ricorda come, al fine di ottimizzare la corporate governance nei rapporti tra società del gruppo, sia da evitare la nomina nel Consiglio di Amministrazione della società controllata degli amministratori della controllante senza deleghe gestionali continuative. Infatti, la prassi di governance adottata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze consiglia che nei C.d.A. sia presente il management (e non gli amministratori senza deleghe gestionali continuative) della controllante ed eventualmente soggetti esterni al gruppo dotati di competenze specifiche nel settore in cui opera la controllata.*

*Qualora particolari e comprovate competenze tecniche dell'Amministratore senza deleghe rendano opportuna l'assunzione della carica di amministratore nella società controllata, si invita a considerare l'opportunità di prevedere il riversamento alla controllante degli emolumenti rivenienti dalla partecipazione agli organi sociali della controllata".*

Il valore e l'importanza dell'indirizzo politico-amministrativo discendenti dalla suindicata breve nota non possono certamente essere taciuti perché costituiscono la piattaforma programmatica dei rapporti tra SACE s.p.a. e le sue società controllate (due nel 2005, più due nel 2006), fermo restando il

consolidato indirizzo della Corte dei Conti sul rispetto del principio del divieto dell'esercizio di contemporanee funzioni di controllore e controllato.