

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dei SACE S.p.A. – Servizi assicurativi del commercio estero per gli esercizi 2009, 2010 e 2011

*Relatore: Consigliere Antonio Frittella*

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 67/2013****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 16 luglio 2013;

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 (articolo 2 ultimo comma) e il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143 (articolo 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);

rilevato che il vigente statuto di SACE prevede la partecipazione del Magistrato della Corte dei conti alle riunioni del Consiglio di amministrazione della società e, quindi, il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

rilevato che la Cassa DD.PP. S.p.A., esercitando la facoltà conferitagli dall'articolo 23-*bis* della legge 7 agosto 2012, n.135, in data 9 novembre e 28 dicembre 2012, ha acquistato l'intero capitale sociale di SACE;

ritenuto che tale circostanza non fa venir meno il controllo finora esercitato dalla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2009-2010-2011, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Antonio Frittella 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 gli esercizi 2009-2010-2011;

ritenuto che dall'analisi del bilancio e della documentazione, relativa agli esercizi in esame, è emerso che:

il conto economico, per l'esercizio 2009 si è chiuso per la Società SACE S.p.A. con un utile netto di 393,0 milioni di euro in aumento del 16 per cento sui risultati dell'esercizio 2008, per l'esercizio 2010 l'utile della Società è stato pari a 366,7 milioni di euro, inferiore

del 7 per cento rispetto al precedente esercizio, l'esercizio 2011 ha evidenziato un utile netto di euro 184,0 milioni inferiore del 50 per cento rispetto al risultato del 2010;

il patrimonio netto della Società nel 2009 ammonta a 5.827,5 milioni di euro, con un incremento del 5 per cento rispetto al precedente esercizio, nel 2010 ammonta a 5.830,9 milioni di euro, sostanzialmente costante rispetto al 2009; nel 2011, ammonta ad euro 5.713,2 milioni, con una variazione negativa rispetto al 2010 del 2 per cento;

il conto economico consolidato del gruppo SACE per l'esercizio 2009 si chiude con un utile netto di circa 459,9 milioni di euro, in aumento del 31,81 per cento rispetto all'anno precedente, nell'esercizio 2010 si chiude in flessione di circa 50 milioni di euro (409,8) rispetto ai risultati del 2009 (-10,89 per cento); nell'esercizio 2011 è di 139,5 milioni di euro, in flessione di 270,3 milioni di euro rispetto ai risultati del 2010 (-66,0 per cento);

il patrimonio netto consolidato di pertinenza del Gruppo mostra un incremento nel 2009-2010 passando da 5.992,8 milioni di euro del 2008 a 6.317,8 milioni di euro del 2009 ed a 6.364,3 milioni di euro del 2010, mentre nel 2011 diminuisce passando a 6.202,1 milioni di euro, con un decremento del 2,5 per cento rispetto all'anno precedente.

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 dei conti consuntivi – corredati 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 i conti consuntivi per gli esercizi 2009, 2010 e 2011 corredati 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* Antonio Frittella

IL PRESIDENTE

*f.to* Ernesto Basile

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI *SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO (SACE Spa)* PER GLI ESERCIZI 2009-2010-2011**

**SOMMARIO**

PREMESSA. – 1. Oggetto sociale, sistema normativo, organizzativo e nuovi assetti proprietari. – 2. Il ruolo della Società. – 3. Modelli assicurativi nel quadro della crisi del mercato mondiale. – 4. Struttura, organi e risorse umane. – 5. Il contenzioso. – 6. Il sistema dei controlli. – 7. I Risultati della gestione. - 7.1 *I titoli Italiani e Esteri*. – 8. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

**PREMESSA**

La Corte riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 sulla gestione finanziaria della SACE S.p.A., per gli esercizi 2009, 2010 e 2011, ed espone altresì i principali fatti di gestione intervenuti successivamente.

L'ultimo referto, relativo all'esercizio 2008, è pubblicato in "Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Doc. XV, n. 227".

## **1. Oggetto sociale, sistema normativo, organizzativo e nuovi assetti proprietari**

La SACE S.p.A., con decorrenza 1 gennaio 2004, attraverso la trasformazione in società per azioni del preesistente ente pubblico economico denominato Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE), in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 del decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 (di seguito il "Decreto di Trasformazione"), è succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi, nonché nei diritti e obblighi dell'Istituto in essere alla data della trasformazione, in modo da assicurare la continuità delle attività precedentemente poste in essere.

SACE è autorizzata a rilasciare garanzie e coperture assicurative in relazione ai rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio cui sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero e a rilasciare garanzie e coperture assicurative in relazione a operazioni che siano di rilievo strategico per l'economia italiana sotto i profili dell'internazionalizzazione, della sicurezza economica e dell'attivazione di processi produttivi e occupazionali in Italia, nonché in relazione ai rischi di mancata riscossione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

SACE è tenuta a redigere il proprio bilancio secondo le disposizioni di cui al Codice delle Assicurazioni Private (decreto legislativo n. 209 del 7 settembre 2005,) ai sensi di quanto previsto dagli art. 95 e 345, secondo comma, dello stesso Codice.

Il d.l. 1.7.2009 n. 78 convertito nella legge 3.8.2009 n. 102, conferma il ruolo strategico nell'economia affidato a SACE dal d.l. n. 185/2008, allorché alla Società dei Servizi Assicurativi del Commercio Estero è stato assegnato il compito di garanzia delle operazioni di promozione della *fattorizzazione* o dell'anticipazione dei crediti "*pro soluto*", vantati dalle imprese italiane nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Per queste ragioni l'azionista pubblico ha approvato l'inserimento di una nuova disposizione (l'art. 5-bis) nello statuto sociale, nel quale si stabilisce che: "*La società esercita inoltre le ulteriori attività ad essa attribuite dall'articolo 9, comma 3, e dall'articolo 11 del Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dall'articolo 6 del Decreto Legge 10 febbraio 2009, n. 5 e relativi decreti di attuazione; nonché ogni altra attività connessa o strumentale al progresso e consolidamento dell'internazionalizzazione dell'economia italiana e dei suoi operatori*".

Con ciò senza modificare quella che può definirsi la funzione essenziale della SACE S.p.A., il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane, specialmente se medie o piccole, in tutti i mercati meritevoli d'interesse assicurativo (L. n. 296/2006); la continuità nell'offerta degli strumenti di garanzia, a copertura del rischio del credito, specialmente entro gli scenari dei paesi OCSE, utilizzando polizze a breve termine con l'ausilio della controllata SACE Bt (art. 11-quinquies L. n. 80/2005).

Nel valutare l'attività assicurativa del gruppo SACE non si può, invero, prescindere dal significativo incremento di attribuzioni affidategli dalle leggi ed inoltre dalla preminente funzione di utilità generale che le è stata, per ultimo, attribuita dai provvedimenti anticrisi del periodo 2008-2011.

Il quadro normativo che disciplina l'organizzazione e le attività della Società dei Servizi Assicurativi del Commercio Estero - SACE S.p.A. - è stato inciso da significative modifiche nel corso degli esercizi 2009-2011.

Il quadro dispositivo che attiene al settore del commercio internazionale - e della coesistente funzione di assicurazione dell'attività di *import-export* vede, da un lato, il Ministro dello Sviluppo Economico, in qualità di responsabile del coordinamento della materia, e, dall'altro, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, quale titolare della funzione d'indirizzo nei confronti di tutte le società partecipate, SACE compresa.

Con la legge finanziaria per il 2006 SACE<sup>1</sup> era entrata, a pieno titolo, nel novero delle assicurazioni primarie, operanti nel teatro dei paesi OCSE e con la legge finanziaria 2007 al Gruppo SACE era stato assegnato anche il ruolo di promotore e di garante dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, con una strategia rivolta al teatro dell'est europeo ed a quello, più rischioso, del medio oriente.

La cornice organizzativa entro cui è venuto a collocarsi nel tempo il ruolo istituzionale di SACE S.p.A. è profondamente cambiata, dopo che, con il D.L. 16 maggio 2008 n. 85, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008 n. 121, le funzioni già attribuite al Ministero del Commercio Internazionale sono state trasferite al Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>1</sup> Come si è più volte evidenziato nelle precedenti relazioni in virtù dell'art. 6 della legge n. 326 del 24 dicembre 2003, SACE, istituito come ente pubblico economico con d.l. 31.3.1998 n. 143, con le modifiche e le integrazioni del decreto legislativo 27.5.1999 n. 170, venne trasformata in società per azioni a totale capitale pubblico dall'1.1.2004, conservando le iniziali caratteristiche di ente di sostegno all'esportazione italiana e di strumento di garanzia dei rischi del credito. Con le disposizioni recate dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005 n. 80 (articolo 11-quinquies) SACE spa. costituì SACE Bt s.p.a., sua controllata al cento per cento, la quale venne destinata ad operare nel teatro dei paesi OCSE, prestando offerte assicurative di durata massima biennale, in condizioni di mercato. Attraverso SACE Bt si è, poi, adottata una politica di espansione, con l'acquisto della francese ASSEDILE e della ceca KUP. Infine, con l'articolo 1, commi 1335 - 1338, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, è stata impressa la massima spinta espansiva a SACE ed alle sue società collegate e/o controllate (cfr. relazione precedente).

Si era venuta così a realizzare una concentrazione decisionale presso il Ministero dello Sviluppo Economico di tutta l'attività inerente il commercio internazionale, compresa quella demandata alla SACE S.p.A..

L'art. 3, comma 12, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria per il 2008) aveva disposto, tra l'altro, che le società a prevalente capitale pubblico riducessero il numero dei componenti degli organi societari, concentrassero le funzioni di *governance* sul Presidente del Consiglio di Amministrazione ed eliminassero la corresponsione di gettoni di presenza in favore dei componenti degli organi collegiali.

Nella riunione del C.d.A. del 28 novembre 2008 era stato, pertanto, definito il nuovo modello organizzativo di SACE S.p.A., decidendo, l'accentramento delle attività di supporto strategico offerto dalle società controllate.

SACE attualmente controlla SACE BT S.p.A. (società assicurativa vigilata dall'IVASS<sup>2</sup> che opera nei rami credito, cauzioni e ADB), SACE SRV S.r.l. (appartenente al Gruppo Assicurativo SACE BT, che –tra l'altro– gestisce le attività di tutela e recupero dei crediti anche per le altre società controllate da SACE).

A SACE si è voluto, per ultimo, assegnare una nuova missione con la costituzione di una società di *factoring*, grazie alla quale si potranno effettuare in ambito nazionale operazioni di smobilizzo, anche *pro soluto*, dei crediti.

Con la finanziaria del 2008, infatti, e, poi, con il d.l. "anticrisi" 29 novembre 2008 n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2009 n. 2 e con il d.l. "salvaconsumi", 10 febbraio 2009 n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009 n. 33, è stato previsto un significativo ed importante intervento di SACE entro le nuove aree operative della "fattorizzazione" dei crediti, per il preminente interesse pubblico e sociale che la caratterizza.

Previa convocazione dell'assemblea straordinaria nel marzo 2009 e con le formalità del rito notarile, sono state introdotte le modifiche statutarie che fanno esplicito richiamo agli aggiornamenti normativi, ex articoli 9 e 11 del d.l. 185/2008, e che approvano la costituzione di una società di capitali, attiva nello smobilizzo dei crediti, con capitale sociale iniziale di euro 600.000,00, denominata *SACE Fct S.p.A.* con sede legale principale in Milano e con sede secondaria in Roma, da iscriversi nell'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB (intermediatori finanziari), amministrata da un C.d.A. di 5 membri e da un collegio sindacale di 3 membri, con la finalità di

---

<sup>2</sup> Al fine di assicurare la piena integrazione dell'attività di vigilanza nei settori finanziario e assicurativo, anche attraverso un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria, la legge 135/2012 ha previsto l'istituzione dell'IVASS (l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni) che succederà in tutte le funzioni, le competenze e i poteri dell'ISVAP secondo i termini e i tempi dalla medesima legge e opererà sulla base dei principi di autonomia organizzativa, funzionale e contabile.

supportare la regolarizzazione delle relazioni commerciali tra fornitori e pubblica amministrazione.

In base ad accordi, la società di *factoring* del gruppo SACE può acquisire e liquidare i crediti certificati dei fornitori delle amministrazioni pubbliche, (in particolare degli Enti del sistema delle autonomie), i cui termini di pagamento, a causa delle problematiche connesse al rispetto dei vincoli posti dalla normativa vigente (e dal rispetto del patto di stabilità), possono subire sensibili ritardi.

In particolare, gli accordi con gli enti territoriali possono rappresentare un modo efficace per eliminare l'incertezza sui tempi di pagamento.

L'intervento di FCT garantisce i pagamenti ai fornitori nei termini previsti, normalizzando i flussi finanziari delle aziende, attraverso uno sforzo congiunto dei settori pubblico e privato.

La predetta legge n. 2 del 2009, di conversione del d.l. n. 185 del 2008, nel prevedere il potenziamento dei confidi, con la garanzia dello Stato, all'art. 9, terzo comma, aveva stabilito che con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze sarebbero state definite le modalità per favorire l'intervento delle imprese di assicurazione e di SACE S.p.A. nelle prestazioni di garanzie, al fine di agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti di pubbliche amministrazioni; inoltre, all'art. 11 della stessa legge, si disponeva che la dotazione del "fondo", previsto all'art. 1, comma 1, poteva essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle banche, delle regioni e di altri enti o organismi pubblici ovvero con l'intervento di SACE S.p.A., secondo le modalità da stabilirsi con determinazioni del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Pertanto, con l'emanazione del decreto ministeriale, attuativo dei provvedimenti "*anticrisi*" e "*salvaconsumi*", gli istituti bancari avrebbero fruito di una garanzia, in linea di massima adeguata, dai normali rischi d'insolvenza. Inoltre, la scelta di "*fattorizzare*" e, quindi, di anticipare, i pagamenti a carico di enti pubblici in favore di fornitori privati, con il ricorso alla copertura assicurativa di SACE, avrebbe dovuto offrire un notevole contributo alla latente crisi di liquidità del mercato finanziario italiano, riducendo le aree di sofferenza a carico del sistema bancario.

Per consentire, quindi, una ragionevole ed efficace partecipazione del Gruppo SACE alle operazioni di sostegno dei programmi anticrisi sono state sollecitate le opportune modifiche statutarie ed è stata prevista la rimodulazione dell'impianto organizzativo della società.

Si è ritenuto, infatti, che l'intervento nel mercato dello smobilizzo dei crediti, assistiti dalla garanzia assicurativa, implicasse necessariamente una modifica dello Statuto della società ed un suo potenziamento operativo.

Oltre all'approvazione del nuovo modello organizzativo interno, con l'adeguamento delle deleghe amministrative e con l'istituzione dei Comitati interni, si è ritenuto opportuno rafforzare la presenza di SACE sul territorio nazionale, con l'istituzione delle sedi secondarie di Milano, Venezia e Modena, e con l'attribuzione di poteri di gestione decentrata ai funzionari preposti.

Al rafforzamento del gruppo SACE sul territorio nazionale ha fatto, poi, da riscontro l'apertura di nuovi uffici in Sud Africa ed in Brasile ed il mantenimento dei contratti di servizio con *brokers* di fiducia.

SACE ha continuato nella sua strategia di internazionalizzazione del gruppo assicurativo, rafforzando la propria presenza in zone geografiche strategiche per l'Italia, potenziando gli uffici di Mosca, di Hong Kong, di Johannesburg, di San Paolo e aprendo gli Uffici di Istanbul e di Bucarest, rispettivamente *hub* per le regioni Medio Oriente e Est Europa.

Inoltre, ha avviato e intensificato la cooperazione con primarie istituzioni finanziarie quali la *African Trade Insurance Agency* (ATI) e la *European Investment Bank* (EIB). Attraverso l'accordo con EIB, SACE ha sostenuto importanti progetti di internazionalizzazione delle imprese italiane e investimenti strategici per il Sistema Paese, in particolare nei settori ricerca e sviluppo, energie rinnovabili e infrastrutture.

Il nuovo modello oltre che puntare sul potenziamento delle sedi nazionali, dove è maggiore la presenza degli operatori del commercio internazionale e delle PMI, si è indirizzato anche al potenziamento della rete estera.

SACE sostiene la crescita di oltre 25 mila imprese in più di 180 paesi, garantendo flussi di cassa più stabili e assicurando contro i rischi di insolvenza delle controparti.

Nell'ambito della propria attività, SACE ha anche richiesto l'attribuzione di un *rating* sulla propria solvibilità.

In data 9 novembre 2012 Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ("CDP") ha acquistato l'intero capitale sociale di SACE dal Ministero dell'economia e delle finanze, avendo esercitato l'opzione di acquisto di cui all'art. 23-*bis* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Il decreto stabilisce, altresì, che le società controllate - ai sensi dell'art. 2359, 1° e 2° comma del codice civile - dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2° del D.L. vo n. 165/2001, prevedono nei propri statuti che la nomina degli organi di amministrazione e controllo, ove a composizione collegiale, sia effettuata secondo