

Determinazione n. 16/2003**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza dell'8 aprile 2003;

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);

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2000 e 2001, 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 Presidente di sezione dottor Mario D'Antino 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 2000 e 2001;

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 perchè 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 gli esercizi 2000 e 2001 – 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 Mario D'Antino

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER I SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO (SACE) PER GLI ESERCIZI 2000-2001

SOMMARIO

CAPO I. - PROBLEMATICHE GENERALI. - 1. Il nuovo assetto assicurativo. - 2. La copertura delle esportazioni italiane. - 3. Risanamento e rilancio di SACE. - 4. Gli strumenti di SACE. - CAPO II. - LA SITUAZIONE ORDINAMENTALE. - 1. Ordinamento di SACE. - 2. Situazione aziendale. - 3. Aspetti finanziari. - 4. Problematiche attinenti al personale. - CAPO III. - L'ATTIVITÀ DI SACE NEGLI ANNI 2000-2001. - 1. Gli indennizzi corrisposti e i recuperi effettuati. - 1.1 In particolare: le garanzie concesse nel 2000. - 1.2 La situazione del portafoglio rischi al 31 dicembre 2000. - 1.3 L'andamento della sinistrosità e l'attività di recupero nel 2000. - 1.4 Le richieste di copertura assicurativa nel 2001. - 1.5 L'esposizione di SACE al termine del 2001. - 1.6 L'attività di recupero nel 2001. - 2. Rimborso dell'imposta sul patrimonio netto. - 3. Limiti dell'intervento assicurativo. - 4. Indirizzi generali della politica assicuratrice di SACE. - 4.1 I crediti a breve e medio termine e le convenzioni di riassicurazione. - 4.2 L'atteggiamento di SACE nel processo evolutivo dei mercati. - 5. Indirizzi generali di politica assicurativa. - CAPO IV. - IL BILANCIO 2000. - 1. Premessa. - 2. Fonti di finanziamento. - 3. Il risultato di bilancio. - 4. Lo stato patrimoniale. - 5. L'analisi del conto economico. - 6. Considerazioni sulla gestione - esercizio 2000. - CAPO V. - IL BILANCIO 2001. - 1. Premessa. - 2. Fonti di finanziamento. - 3. Il risultato di bilancio. - 4. Lo stato patrimoniale. - 5. L'analisi del conto economico. - 6. Considerazioni sulla gestione - esercizio 2001. - CAPO VI. - GESTIONE DEI CREDITI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. - 1. Premessa. - 2. Esercizio 2000. - 2.a) Il rendiconto finanziario. - 2.b) Il rendiconto sulla gestione. - 3. Esercizio 2001. - 3.a) Il rendiconto finanziario. - 3.b) Il rendiconto sulla gestione. - CAPO VII. - CONSIDERAZIONI FINALI.

PAGINA BIANCA

Cap. I

Problematiche generali

1. Il nuovo assetto assicurativo

Con l'emanazione del decreto legislativo n. 170/99 concernente disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo n. 143/98, è entrato in funzione il nuovo assetto del sistema pubblico di assicurazione dei crediti all'esportazione. Dal 1° luglio 1999, pertanto, l'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE) è subentrato nei rapporti attivi e passivi della Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione istituita dalla legge n. 227/77.

L'Istituto era considerato Ente pubblico economico (v. relazioni degli ultimi anni di questa Corte, nonché Cass.S.U. 19.1.1988, n. 391 e Consiglio di Stato 24.1.1995, n.412) e tale deve considerarsi ancor oggi, al lume della citata normativa sopravvenuta, in base alla quale conserva personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia patrimoniale e di gestione e sottoposizione alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze e al controllo della Corte dei conti.

Le innovazioni introdotte al sistema pubblico di assicurazione del credito all'esportazione, grazie alla nuova normativa, hanno consentito a SACE di avvalersi di una struttura organizzativa più articolata ma, al contempo, più snella, tale da permettere una maggiore rapidità decisionale, come è apparso di valutare dall'esperienza del primo periodo di attività del nuovo Istituto.

La nuova normativa, inoltre, ha ampliato il campo di attività di SACE, che è autorizzata a rilasciare non solo garanzie di tipo assicurativo sui rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio, ma - ove tecnicamente possibile - anche garanzie di tipo fideiussorio. Può anche concludere accordi di riassicurazione e di coassicurazione con enti o imprese, italiani ed esteri, nonché con organismi internazionali.

Con deliberazione n. 93 del 9 giugno 1999, il CIPE ha determinato i nuovi rischi assicurabili, tra i quali il rischio di produzione, i rischi del credito, quelli della mancata o ritardata restituzione parziale o totale delle cauzioni, della distruzione e del danneggiamento, degli investimenti all'estero per le perdite del capitale investito all'estero a causa di perdite patrimoniali da parte dell'impresa costituita, ovvero di somme a qualsiasi titolo ad essa spettanti.

Gli eventi generatori di sinistro, quali delineati dal CIPE sono, tra l'altro, l'insolvenza del debitore privato, l'inadempimento del debitore, la decisione dell'acquirente di un'operazione di sospendere o di revocare il contratto commerciale, la moratoria generale disposta dal Governo del Paese debitore, le circostanze di forza maggiore che si verifichino fuori dall'Italia, quali guerre, rivoluzioni, sommosse.

Sono, altresì, assicurabili le esportazioni di merce, le prestazioni di servizi entro i limiti stabiliti dall'art. 1 della deliberazione, l'esecuzione di lavori all'estero, i crediti concessi da istituti bancari a Stati o banche centrali estere, le cauzioni, i depositi e le anticipazioni che gli operatori nazionali sono tenuti a prestare per concorrere alle aste, gli investimenti all'estero costituiti da apporti di capitale, di beni strumentali, di tecnologie, licenze, brevetti, ecc.

Nel caso, inoltre, che i crediti assicurabili siano ceduti "*pro soluto*", ad una banca nazionale o estera, l'Istituto è autorizzato a proseguire il rapporto assicurativo con la banca cessionaria.

2. La copertura delle esportazioni italiane

L'azione assicurativa dei crediti all'esportazione nei vari paesi si sviluppa in un contesto dipendente sia dai trend di mercato, che dal quadro istituzionale di riferimento. La pubblica Agenzia di credito all'esportazione (E.C.A.) opera come assicuratore "di ultima istanza" e non si sostituisce al settore privato (in tal senso, le intese raggiunte nelle sedi internazionali (e, in particolare, presso l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE.). Il mercato di riferimento di SACE è quindi il c.d. "*non marketable*" (non negoziabile), che esclude il sostegno pubblico per operazioni con dilazioni di credito di durata massima di 720 giorni, per i rischi commerciali, verso debitori privati e i rischi politici verso debitori privati e pubblici nei confronti dei paesi dell'U.E. e OCSE (ad eccezione di sei paesi, tra i quali Turchia e Polonia).

Dal confronto a livello internazionale emerge che SACE copre attualmente l'1,8 % delle esportazioni italiane, che rappresenta il valore più basso rispetto alle altre ECAs pubbliche (ad es. 4,2 per la spagnola *Compania Espanola de seguros de credito y caucion* - CESCE).

Se si esamina il grado di copertura nel solo segmento "*non marketable*", il risultato di SACE è poco soddisfacente (8,1 % contro il 24% di CESCE). Se si focalizza l'analisi sulle esportazioni dei beni strumentali nei segmenti "*non marketable*", che sono il "*core business*" delle ECA, la copertura di SACE sale al 18%, superiore a quello delle altre ECAs. Tra i servizi complementari vi sono i prestiti bancari. Senza il sostegno di SACE le banche nazionali ed estere raramente effettuano operazioni con scadenze superiori a 1 - 2 anni nei paesi a medio rischio e non operano nei paesi più rischiosi, anche per effetto degli elevati accantonamenti richiesti dalle banche centrali¹.

¹ In definitiva, il mercato dell'assicurazione del credito all'esportazione è un mercato aperto: nella componente "*non marketable*", e rischio politico, tuttavia, è soggetto alle limitazioni e ai rischi innanzi menzionati e quindi i soggetti alternativi operano anche in una logica di complementarietà con i servizi offerti da SACE

3. Risanamento e rilancio di SACE

Nella seconda metà degli anni novanta - come riferito nelle precedenti relazioni - è stata posta in opera la fase di risanamento e già dall'ultimo periodo del 2001 SACE ha iniziato ad affrontare la fase di rilancio della sua attività a sostegno delle esportazioni italiane.

La crisi, determinatasi all'inizio del precedente decennio a causa della mancanza di procedure adeguate per la valutazione e il controllo dei rischi e di una insufficiente autonomia gestionale in una fase di notevole sviluppo dell'attività, ha richiesto una sostanziale azione di ristrutturazione, causando una contrazione del livello di impegni che nel 1996 aveva raggiunto il suo punto minimo (appena sopra un miliardo di euro all'anno).

Nel triennio 1998/2000 si sono create le condizioni per il rilancio di attività di SACE, in particolare attraverso la riduzione degli indennizzi che, passando da una punta di 2.125 milioni di euro nel 1995 a 685 milioni di euro nel 1998, sono risultati inferiori ai recuperi. Il nuovo approccio ai rischi e alla gestione finanziaria è stato disciplinato dal decreto legislativo n. 143/1998 che impegna l'Istituto ad operare solo in presenza di copertura finanziaria, costituendo un adeguato fondo per gli accantonamenti.

In tal modo SACE è in grado di fornire un supporto al sistema paese nei casi in cui le imprese italiane operano in concorrenza con altri sistemi per grandi gare d'appalto per l'ingresso su nuovi mercati e per progetti strategici, ovvero come supporto alle piccole e medie imprese. Il conseguimento di tali obiettivi nell'ultimo periodo è avvenuto nel rispetto dell'equilibrio finanziario dell'Istituto, attraverso una attenta politica di miglioramento della qualità del portafoglio rischi ed un'ampia diversificazione geografica dello stesso in armonia con le direttive del CIPE.

4. Gli strumenti di SACE

SACE dispone di strumenti simili a quelli delle maggiori ECAs, introdotti già con la legge istitutiva del 1977 e soggetti a ricorrenti aggiornamenti e miglioramenti, tra i quali quelli previsti dal D. Leg.vo 143/1998, che ha promosso iniziative dirette a rivedere le principali polizze assicurative, a introdurre la garanzia fideiussoria, a mettere a punto strumenti complessi come le Convenzioni-quadro con le banche, le polizze globali, gli accordi di riassicurazione con assicurazioni private.

Ma lo sforzo di riorganizzazione di SACE si sta indirizzando soprattutto verso le coperture assicurative per le piccole e medie imprese, le coperture di breve termine per esportazioni di tipo continuativo, il c.d. "*credito fornitore*". Ciò, in quanto la strutturazione di operazioni di "*export credit*" con intermediazione bancaria presenta un livello di costo e complessità che non si giustifica nel caso di operazioni di importo modesto, tipiche delle piccole e medie imprese (PMI.).

L'*export credit* è lo strumento consolidato per le esigenze delle imprese medio-grandi. I rischi accessori, connessi con la realizzazione di importanti progetti, sono spesso parte integrante delle coperture concesse alle grandi imprese e completano il pacchetto assicurativo disponibile.

La **garanzia fideiussoria** è un altro strumento previsto dal D. leg.vo n.143 del 31 marzo 1998, che si affianca a quelli di natura strettamente assicurativa. In relazione a tale previsione normativa, la delibera del CIPE del 9 giugno 1999, nel determinare operazioni e categorie di rischi assicurabili, ha previsto all'art. 5 che possano essere rilasciate garanzie fideiussorie nei casi in cui le caratteristiche tecniche della fideiussione siano compatibili con le operazioni ed i rischi previsti dalla delibera stessa.

Nel periodo 2000/2001 sono stati rinnovati alcuni strumenti assicurativi (polizze per il credito acquirente, per il credito fornitore, sia individuale che globale, per gli investimenti e per i rischi accessori) consentiti dalla delibera del C.I.P.E. e in

armonia con l'esigenza delle imprese di fruire di una gamma di servizi analoghi a quelli offerti dalle Agenzie per il credito all'esportazione (dette E.C.A.s) dei principali paesi europei concorrenti.

Circa gli strumenti offerti da SACE, rilevano particolarmente le nuove condizioni generali di polizza (CGP) per il "credito acquirente" e per gli investimenti all'estero che forniscono agli imprenditori del nostro paese mezzi di azione più ampi ed efficaci che in passato

Nella delibera del CIPE n. 93/99 è stato definito il piano previsionale degli impegni assicurativi di SACE, sulla base del quale la legge di bilancio ha poi fissato in 10.000 miliardi di lire il plafond rotativo riguardante le garanzie di durata non superiore a 24 mesi e in 8.000 miliardi di lire il plafond "annuale" relativo alle garanzie di durata superiore a due anni, essendosi ritenuti detti importi in linea, nel 2000, con le esigenze di internazionalizzazione delle imprese. In corso d'anno il plafond "annuale" è stato poi aumentato a 9.500 miliardi di lire. La ricordata delibera del CIPE n. 92/99 ha previsto in 4.800 miliardi di lire (pari ad euro 2.478 milioni) il volume degli impegni assumibili, correlando detta previsione al fabbisogno finanziario degli accantonamenti.

L'obiettivo tendenziale della politica assicurativa, è quello di un graduale miglioramento del portafoglio rischi, nel quadro di un adeguato sostegno alle correnti di esportazioni e ai programmi di investimento delle imprese italiane nei Paesi emergenti. Il risanamento del portafoglio rischi iniziato nel corso degli ultimi anni, la recuperata efficacia operativa ed il complessivo miglioramento dello scenario di riferimento per i paesi in via di sviluppo ed i paesi ad economia in transizione hanno permesso a SACE di accentuare l'impegno assicurativo a favore delle imprese esportatrici.

Si è però tenuto conto sia della situazione economica, politica e finanziaria del paese di destinazione nonché dell'impegno pubblico nell'operazione, sia, in particolare, della qualità del progetto e del "merito di credito" del debitore e dei garanti, nonché, quando possibile, della presenza e qualità di garanzie collaterali a supporto del progetto o dell'esportazione.

La legge n. 319 del 23 dicembre 2000, di approvazione del bilancio dello Stato per il 2001, ha autorizzato SACE a rilasciare garanzie fideiussorie entro il limite massimo di 1.000 miliardi di lire per l'esercizio 2001. Il mercato ha manifestato un notevole interesse per la possibilità di ottenere da SACE garanzie fideiussorie, specie per l'esportazione di beni strumentali, locazioni finanziarie o per agevolare il collocamento dei bonds sul mercato da parte del sistema bancario.

La natura della fideiussione è certamente funzionale alla protezione del rischio del credito. La garanzia di rimborso assunta da SACE riguarda l'obbligazione di pagamento del credito dilazionato relativo a un contratto commerciale di esportazione. Ove le relative scadenze non vengano onorate entro un termine predeterminato, l'Istituto, ove la scadenza stessa non sia prorogata, in quanto coobbligato solidale con il debitore estero, è tenuto al pagamento, nella misura della percentuale garantita. Nel caso in cui l'operazione sia assistita da garanzia bancaria, l'Istituto garantisce direttamente l'operazione della banca estera garante, costituendosi in tal modo come fideiussore di secondo grado. Ciò consente l'azione di recupero integrale diretta verso l'istituto bancario. Nell'ipotesi che sia tenuto al pagamento, l'Istituto viene a surrogarsi nei diritti, ragioni e azioni derivanti dal contratto verso il debitore ed il suo eventuale garante con possibilità di gestire il recupero della quota non garantita e le scadenze non ancora rimborsate.

CAP. II

LA SITUAZIONE ORDINAMENTALE

1. Ordinamento di SACE

Ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs 31 marzo 1998, n.143 e successive modificazioni, istitutivo del nuovo SACE, l'ordinamento dell'Istituto è disciplinato dallo Statuto che ne determina i principi generali e di funzionamento.

Lo Statuto è stato adottato con decreto del Ministro del Tesoro, del bilancio e della p.e., di concerto con il Ministro del Commercio estero, in data 28 settembre 1998 e quindi sostituito con decreto interministeriale 10 agosto 1999, pubblicato nella G.U. n. 210 del 7 settembre 1999.

L'art.4 definisce gli organi come segue:

- Presidente
- Consiglio di amministrazione
- Comitato esecutivo
- Collegio dei revisori
- Comitato consultivo
- Direttore generale

Sono preposti agli organi suddetti o sono componenti degli stessi soggetti che possiedano i requisiti di onorabilità e di professionalità determinati dal Ministero dell'Economia, a norma dell'art. 26 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n.385.

Il difetto dei requisiti determina la decadenza dall'Ufficio. Questa è dichiarata dal Consiglio di amministrazione entro 30 giorni dalla nomina o dalla conoscenza del difetto sopravvenuto. In caso di inerzia del predetto Consiglio, la decadenza è pronunciata dal Ministero dell'economia.