

Determinazione n. 47/2008

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 10 giugno 2008;

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 2006, 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 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 2006;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 2006 – 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 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 2006

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. L'impianto normativo, l'adeguamento della disciplina statutaria e le tendenze organizzative di SACE. – 2. Cenni sull'evoluzione del mercato internazionale e sull'assicurazione del credito all'esportazione: il ruolo affidato alle società collegate o controllate. – 3. Organi e struttura. – 4. Le principali caratterizzazioni dell'assunzione dei rischi del portafoglio assicurativo, tra accordi di riassicurazione e di cooperazione. – 5. Il quadro dei risultati della gestione annuale ed i dati contabili dell'esercizio 2006. – 6. Valutazioni conclusive.

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 2006, ed espone altresì i principali fatti di gestione intervenuti, fino a data corrente.

L'ultimo referto, relativo all'esercizio 2005, è pubblicato in atti parlamentari, XV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc.XV, n.147.

1. L'impianto normativo, l'adeguamento della disciplina statutaria e le tendenze organizzative di SACE S.p.a..

Il quadro istituzionale che governa i Servizi Assicurativi del Commercio Estero poggia sull'impianto ordinamentale allestito dalle leggi di settore, dai provvedimenti del CIPE che ne danno annuale attuazione ed, inoltre, dalle modifiche statutarie adottate in funzione adeguatrice dalla SACE S.p.a..

In virtù dell'articolo 6 della legge n. 326 del 24 dicembre 2003, SACE - istituito come ente pubblico economico con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 143, modificato ed integrato dal decreto legislativo 27 maggio 1999 n. 170 - venne, per ultimo, trasformato in Società per Azioni a totale capitale pubblico dal 1° gennaio 2004, conservando comunque le iniziali caratteristiche di ente di sostegno all'esportazione italiana e di strumento di garanzia per i collegati rischi del credito.

Più di recente, l'impianto dispositivo che lo guida si è arricchito delle discipline rese dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35 - convertito con modificazioni nella legge 14 maggio 2005 n. 80 - e delle ultime innovative disposizioni recate dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007).

Dette innovazioni normative hanno ampliato l'ambito operativo di SACE S.p.a. allo scopo di accompagnare e rafforzare le tendenze evolutive dell'economia nazionale, protesa verso forme di internazionalizzazione, e nell'intento di accrescere la competitività dei beni e servizi nazionali.

Il contesto legislativo di riferimento si giova non solo della normativa sezionale italiana, ma anche di quella europea, in materia di assicurazione e di garanzia dei rischi non di mercato e, per alcuni limitati aspetti, di quella internazionale, soprattutto per quanto concerne gli accordi sui crediti all'esportazione e le altre attività di sostegno.

Sul piano attuativo devono, poi, collocarsi le delibere CIPE che, in applicazione dell'art. 6 del decreto n. 269 del 30 settembre 2003, convertito nella legge n. 326 del 24 novembre 2003, dispongono l'erogazione dei finanziamenti annuali, destinati al *plafond rotativo*, per le garanzie e le fidejussioni inferiori ai 24 mesi, nonché al *plafond annuale*, per le polizze di durata superiore ai due anni.

Rilevando dalla richiamata finanziaria 2007 i principali aspetti innovativi, sembra assumere particolare significatività la norma contenuta al comma 1335 dell'articolo unico, ampliativa dell'operatività di SACE alle imprese estere <<relativamente ad operazioni che siano di rilievo strategico per l'economia italiana sotto i profili dell'internazionalizzazione, della sicurezza economica e dell'attivazione dei processi produttivi e occupazionali in Italia>>.

Il che implica, altresì, un giudizio di compatibilità ed un'analisi tesa a valutare il tasso d'investimento estero; pertanto, la disposizione finanziaria 2007 è rilevante non solo perché agevola il processo d'internazionalizzazione dell'economia italiana – *passata dal made in Italy al made by Italy* – ma perché mira a sollecitare anche investimenti di ritorno; nel senso che l'intento strategico di SACE, in ultima analisi, tende all'attivazione di processi produttivi ed occupazionali sul territorio nazionale.

Mentre l'articolo 11 bis del decreto legge n. 35 del 2005 ampliava l'area dell'intervento assicurativo di SACE alle piccole e medie imprese, con un impegno di garanzie di almeno il 50% del plafond annuale, e con interventi mirati all'internazionalizzazione delle imprese italiane il cui fatturato non fosse superiore ai 250 milioni di euro, con la legge n. 296 del 2006 viene prevista (cfr. commi n. 1336 e 1337) la possibilità di sostenere anche banche estere ed operatori finanziari italiani o esteri per transazioni che abbiano un impatto positivo sul grado di internazionalizzazione e sulla competitività dell'economia italiana, purché <<rispettino adeguati principi di organizzazione, vigilanza, patrimonializzazione ed operatività>>.

In estrema sintesi può dirsi, pertanto, che mentre la disciplina normativa del 2005 legittimava l'intervento di SACE ad imprese estere collegate o controllate da imprese italiane, introducendo quale unico limite all'assicurabilità fenomeni di delocalizzazione della produzione industriale, con la legge di manovra finanziaria del 2007 l'area assicurativa viene estesa nel modo più ampio possibile per favorire l'internazionalizzazione della stessa SACE S.p.a., anche attraverso lo strumento offerto dalle altre società di assicurazione controllate, collegate o partecipate, come SACE Bt (100%), ASSEBILE (70%) e KUP (66%), leader quest'ultima nel mercato di assicurazione nella Repubblica Ceca.

Secondo gli orientamenti emersi dalle valutazioni degli organi di gestione dei Servizi Assicurativi del Commercio Estero le disposizioni della finanziaria 2007

hanno impresso <<*un ampliamento del perimetro di assicurabilità...esteso ad operazioni di interesse strategico per l'Italia*>>.

L'estensione dell'attività assicurativa di SACE S.p.a. tenderebbe a comprendere, pertanto, le garanzie per finanziamenti legati all'approvvigionamento dall'estero di materie prime e di beni lavorati, nonché assicurazioni e fidejussioni per la realizzazione di importanti infrastrutture di carattere strategico, sia italiane che estere, (gasdotti, oleodotti, rigassificatori, ecc.), ed, inoltre, a fornire il sostegno alla crescita del sistema bancario italiano all'estero, ed, in generale, ai settori di importanza strategica, come la logistica ed a quelli ad alto tasso di innovazione tecnologica.

Sicché nel rapporto annuale il Presidente della principale Società Assicurativa Pubblica afferma che il <<*Gruppo SACE si configura oggi come un player globale assicurativo e finanziario, proiettato verso il futuro*>>.

Le tendenze organizzative di SACE S.p.a. discendono, dunque, dall'ampliamento dell'area operativa e dalla globalizzazione dell'economia.

L'accrescimento della platea dei soggetti assicurabili fa sì che SACE intervenga a garanzia dei finanziamenti e delle fidejussioni accordati da banche italiane o estere in favore di imprese italiane o di loro collegate o controllate estere.

Il che spiega le strategie espansive ed i nuovi indirizzi organizzativi della capogruppo SACE S.p.a., che tende ad incrementare il suo supporto assicurativo al processo d'internazionalizzazione del sistema economico italiano, orientato al progressivo miglioramento della competitività dei prodotti nazionali ed alla qualità complessiva dell'offerta italiana entro lo scenario economico internazionale.

Volendo offrire una risposta adeguata alle nuove sfide pronunciate dall'internazionalizzazione dell'economia italiana, nell'assemblea straordinaria del 28 maggio 2007, oltre all'approvazione del bilancio di esercizio concluso al 31 dicembre 2006, alla destinazione dell'utile ed alla rinnovazione del Consiglio di amministrazione e del Consiglio Sindacale, per scadenza del mandato triennale, si è provveduto ad adeguare l'oggetto sociale della società, in sintonia e nel rispetto delle modifiche normative apportate dalla legge 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

Il nuovo articolo 4 dello Statuto aziendale recita:

1. La Società ha per oggetto l'assicurazione, la riassicurazione, la coassicurazione e la garanzia dei rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio, nonché dei rischi a questi complementari, ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali e le società a questi collegate o da queste controllate, anche estere, nella loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana.

2. La Società ha inoltre per oggetto il rilascio, a condizioni di mercato e nel rispetto della disciplina comunitaria, di garanzie e coperture assicurative per imprese estere in relazione ad operazioni che siano di rilievo strategico per l'economia italiana sotto i profili dell'internazionalizzazione, della sicurezza economica e dell'attivazione dei processi produttivi e occupazionali in Italia.

3. Le garanzie e le coperture assicurative possono essere rilasciate nelle modalità e forme proprie dei mercati in cui la società opera per il rischio di mancato rimborso di finanziamenti, comunque denominati ed effettuati, relativi alle attività di cui al primo e secondo comma.

4. Le garanzie e le coperture assicurative possono essere rilasciate anche a banche nazionali, nonché a banche estere od operatori finanziari italiani o esteri quando rispettino adeguati principi di organizzazione, vigilanza, patrimonializzazione ed operatività, per crediti concessi sotto ogni forma e destinati al finanziamento delle attività di cui al comma 1 e 2 del presente articolo nonché di quelle connesse o strumentali.

5. La Società può acquisire partecipazioni in società italiane ed estere direttamente strumentali all'esercizio dell'attività assicurativa e di garanzia o per consentire un più efficace recupero degli indennizzi erogati, concordando con la società italiana per le imprese all'estero (SIMEST S.p.a.) l'esercizio coordinato di tale attività.

6. La Società può concludere accordi di riassicurazione e coassicurazione con enti o imprese italiane autorizzati, con enti o imprese esteri o con organismi internazionali, nonché stipulare contratti di copertura del rischio assicurativo, a condizioni di mercato, con primari operatori del settore.

7. Per il conseguimento dell'oggetto sociale la Società può compiere tutti gli atti ed effettuare tutte le operazioni che risulteranno necessarie, utili, strumentali o comunque connesse. E' in ogni caso precluso lo svolgimento dell'attività bancaria e creditizia, della raccolta di risparmio tra il pubblico e dei servizi di investimento sotto ogni forma. """"

In considerazione della nuova formulazione dell'articolo 4, nel successivo articolo 5 si sostiene, poi, che gli impegni assunti nello svolgimento della sola attività assicurativa, riassicurativa, coassicurativa, e di garanzia dei rischi definiti non di mercato dalla disciplina dell'Unione Europea, beneficiano della garanzia dello Stato in base alla normativa vigente. Le attività garantite dallo Stato sono poi soggette alle delibere del CIPE, in virtù delle disposizioni stabilite dal decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 143, nella versione modificata ed integrata dall'art. 11-quinques del d.l. 14 marzo 2005 n. 35,

L'attività assicurativa e di garanzia dei rischi definiti di mercato dalla disciplina dell'Unione Europea non beneficia, pertanto, della garanzia dello Stato ed è soggetta alla normativa in materia di assicurazioni private.

Sostanzialmente inefficace potrebbe rivelarsi l'accordo riassicurativo sui rischi non OCSE siglato da SACE S.p.a. in favore di SACE Bt.

Sicché l'attività esercitata da SACE Bt e dalle altre società partecipate o controllate è sottoposta a contabilità separata e con i limiti stabiliti dall'art. 6, comma 12, del decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003 n. 326.

Va peraltro evidenziato che tra le modifiche statutarie di rilievo compare quella che riduce il numero dei componenti del C.d.A. da dieci a sette e del Collegio Sindacale da cinque a tre (art. 13).

Inoltre, di particolare significato è l'introduzione nell'organigramma aziendale della figura del Dirigente Preposto alla Redazione dei Documenti Contabili Societari di cui all'art. 154 bis del T.U.F., come approvato con decreto legislativo n. 58 del 1998 e successive modificazioni ed integrazioni.

Conformemente alle valutazioni critiche mosse da questa Corte nella precedente relazione al Parlamento (paragrafo 1 del referto per l'esercizio 2005) la

figura dell'Amministratore Delegato di SACE S.p.a. risulta ridisegnata e meglio rimodulata (art. 13, comma 8).

Ora l'A.D. sovrintende alla gestione aziendale ed ha la rappresentanza legale della società, ivi incluso il potere di firma sociale nei confronti dei terzi, entro i limiti delle competenze delegate. Egli è, inoltre, responsabile del mantenimento e del monitoraggio del sistema dei controlli interni e di gestione dei rischi, in conformità alle direttive impartite dal Consiglio di Amministrazione.

Nel rinviare a più dettagliate analisi circa l'organigramma e le strutture di SACE, comprese anche le sue articolazioni societarie, (cfr. successivo paragrafo 3) va detto che grazie alla legge finanziaria 2007 - consente a SACE di operare in attività di rilievo strategico, con il suo pieno inserimento nel teatro estero - le aspettative di crescita del mercato delle assicurazioni del credito e delle cauzioni appaiono rafforzate.

Con l'acquisizione da parte di SACE Bt del 66% di KUP, società di assicurazione CECA assai ben posizionata nei mercati emergenti dell'Europa Centro-Orientale, SACE ha inteso avviare una strategia di aggregazione con altri operatori locali, penetrando in un'area ritenuta favorevole all'export italiano.

Analogamente, nell'incrementare la penetrazione nei mercati dell'Est europeo, arricchendo la gamma dei prodotti offerti ed, altresì, sfruttando le sinergie derivanti dalla integrazione di SACE Bt con ASSEDILE, si è ritenuto di poter estendere le attività funzionali di SACE S.p.a. a nuovi settori dell'assicurazione del credito, con il coinvolgimento di banche o imprese estere collegate agli esportatori italiani o agli interessi nazionali.

2. Cenni sull'evoluzione del mercato internazionale e sull'assicurazione del credito: il ruolo affidato alle società collegate e controllate.

Nel 2006 il mercato internazionale è stato positivamente influenzato da un forte incremento degli scambi e dei volumi commerciali; inoltre, è continuata l'impetuosa crescita delle economie emergenti: di quella cinese e di quella indiana.

Pertanto, è risultato in aumento il peso delle liquidità e l'accumulo delle risorse internazionali da parte di quei grandi paesi asiatici.

L'incremento dell'attività industriale e l'espansione commerciale dei due colossi asiatici non è parso costituire un fattore di pericolo o di instabilità nei confronti delle economie avanzate, essendo queste ultime posizionate sulla linea strategica dei tre pilastri monetari: del dollaro, dell'euro e dello yen.

La stabilità del tasso di cambio delle divise occidentali, pur in presenza di un aumento delle quotazioni del greggio, ha indotto gli economisti cinesi a rivedere la loro pregiudiziale posizione di ostilità nei confronti dei sistemi relazionali in uso all'interno della finanza internazionale.

Gli analisti hanno segnalato, inoltre, che nelle economie emergenti si colgono i primi sintomi di surriscaldamento del sistema; sicché le banche centrali degli stessi Paesi sono state sollecitate ad intervenire, per porre un freno ai rischi di una eccessiva circolazione monetaria ed, inoltre, investendo una parte di surplus monetari in titoli americani ed europei.

A questi segnali di svolta nella finanza internazionale hanno corrisposto, poi, altri trends positivi nell'economia mondiale. Infatti, lo scenario economico complessivo ha fatto registrare nel 2006 un incremento reale degli scambi pari ad un + 5,2%.

L'assetto dello sviluppo non è stato comunque uniforme: alla fortissima espansione delle economie asiatiche ha fatto da contrappeso una ripresa lenta dell'economia statunitense, ancora avvantaggiata dal deprezzamento del dollaro rispetto all'euro e dalla stabilità interna dei prezzi al consumo.