

Determinazione n. 59/2000

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza dell'21 luglio 2000;

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;

visti 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 1998 e 1999, 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 1998 e 1999;

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 il conto consuntivo per gli esercizi 1998 e 1999 – 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 per predetti esercizi 1998 e 1999.

L'ESTENSORE

f.to Mario D'Antino

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL CONTROLLO ESEGUITO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 1998 E NEL PRIMO SEMESTRE 1999 DALLA SACE (SEZIONE ASSICURAZIONE CREDITI ALL'ESPORTAZIONE) E NEL SECONDO SEMESTRE 1999 DALL'ISTITUTO PER I SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO (SACE)

SOMMARIO

PREMESSA - CAP. I - *Notazioni introduttive* - 1. L'assetto ordinamentale dell'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero - 2. Organi dell'Istituto - Cap. II - *Andamento della gestione della SACE nel 1998* - 1. Esercizio 1998: l'attività gestoria - 2. Il bilancio della SACE nell'esercizio 1998 - 2.A. Il conto economico - 2.B. Lo stato patrimoniale - Cap. III - *L'attività conclusiva della SACE (nel 1° semestre 1999)* - 1. L'attività gestoria del 1° semestre 1999 - 2. Il bilancio del 1° semestre 1999 - 2.A. Espressione solamente in euro delle poste di bilancio - 3. I più rilevanti dati contabili. Rinvio - Cap. IV - *L'attività dell'Istituto per il secondo semestre 1999* - 1. Le principali vicende del nuovo Ente - 2. Le risultanze contabili del 1999 - 2.A. Il conto economico - 2.B. Lo stato patrimoniale - 3. Considerazioni sulla gestione del II semestre 1999 - Cap. V - *Aspetti significativi dell'assicurazione del commercio estero* 1. Considerazioni di base - 2. Crediti verso Paesi esteri - 3. Transizioni e cessioni di crediti autorizzate per il 2000 - 4. Situazione del contenzioso - 5. Piano previsionale degli impegni assicurativi - 6. Irrecuperabilità e svalutazione degli indennizzi - 7. Valutazione comparativa della SACE in rapporto alle analoghe Agenzie europee - Cap. VI - *Considerazioni conclusive*

PAGINA BIANCA

P R E M E S S A

La presente Relazione concerne l'attività della S.A.C.E. nel 1998 e nel primo semestre 1999, nonché quella svolta dal predetto Istituto nei primi sei mesi di operatività (luglio – dicembre 1999) e contiene brevi cenni sulle vicende più significative verificatesi successivamente fino a data odierna¹.

La cennata successione dell'Istituto nei confronti della S.A.C.E. comporta la prosecuzione del controllo sull'Istituto stesso, svolto in precedenza dalla Corte dei conti sulla SACE, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958 come, del resto, testualmente dispone l'art. 9 del D. Leg.vo n. 143/1998.

¹ Il referto sull'attività della SACE nel 1997 è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n. 108 del 29-XII-1998 (cfr. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 175).

Cap. I

NOTAZIONI INTRODUTTIVE**1. L'assetto ordinamentale**

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 (art. 1 del D.Leg.vo n. 143/98) nei rapporti attivi e passivi della Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione istituita dalla legge n. 227/77.

Il nuovo Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (nel prosieguo del referto denominato Istituto) ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia patrimoniale e di gestione (art. 1 D. Leg.vo 143/98) ed è posto sotto la vigilanza del Ministero del Tesoro, Bilancio e programmazione economica (di seguito indicato: Ministero del Tesoro).

Le innovazioni introdotte al sistema pubblico di assicurazione del credito all'esportazione, con la nuova normativa dovrebbero consentire all'Istituto di avvalersi di una struttura organizzativa più articolata ma, al contempo, più snella, tale da consentire una maggiore rapidità decisionale, come è apparso di valutare dall'esperienza dei primi mesi di attività del nuovo Istituto.

La nuova normativa, inoltre, ha ampliato il campo di attività della SACE, essendo l'Istituto autorizzato 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. Potrà anche con-

cludere accordi di riassicurazione e di coassicurazione con enti o imprese, italiani ed esteri, nonché con organismi internazionali.

1.1. Con deliberazione 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 e il rischio di perdite del capitale investito all'estero a causa di perdite patrimoniali da parte dell'impresa costituita.

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.

Il CIPE ha ritenuto 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.

Circa la normativa vigente fino all'esercizio che ha termine il 30 giugno 1999, va segnalato che opportunamente il CIPE, con la deliberazione del 9 giugno 1999, ha emanato il piano previsionale degli impegni assicurativi dell'Istituto. Nella deliberazione è fissato in 10.000 miliardi di lire il plafond relativo alle garanzie di durata superiore a 24 mesi, essendosi ritenuti detti importi in linea, nel 2000, con le esigenze di razionalizzazione delle imprese.

E' stato deliberato il volume degli impegni assicurativi che l'Istituto è autorizzato ad assumere nell'anno 2000 in 2.400 miliardi di lire, alla luce dell'attività svolta dall'Istituto nel più recente passato.

E' quindi evidente l'obiettivo tendenziale della politica assicurativa, che 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.

Inoltre - premesso che relativamente al 1999, l'Istituto ha fatto fronte agli indennizzi e alla costituzione del fondo di riserva previsto dal nuovo regime giuridico, con proprie disponibilità, da integrare con l'utilizzazione dei recuperi - gli indennizzi da corrispondere nel 2000, non coperti da proventi netti derivanti dall'attività dell'Istituto, sono stimati in 1.171 miliardi di lire.

In sintesi, il Decreto legislativo n. 143 del 31 marzo 1998, integrato dal Decreto legislativo n. 170/99 prevede, all'art.2, le ricordate funzioni dell'istituto - rilascio di garanzie, assunzione di rischi di carattere politico, economico, commerciale e di cambio cui sono sottoposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana - rimettendo alle deliberazioni del CIPE la definizione delle operazioni e categorie di rischi assicurabili.

1.2. Il nuovo Istituto è stato dotato di un fondo di dotazione, le cui disponibilità iniziali sono state fissate con decreto del Ministro del tesoro, in via provvisoria, in 90 milioni di euro.

A fronte delle garanzie rilasciate è stato costituito un fondo di riserva mediante un accantonamento prudenziale commisurato all'ammontare dell'impegno assicurativo assunto, alla vita media dell'operazione e al coefficiente di rischio Paese. L'accantonamento è stato effettuato utilizzando le entrate da premi, i recuperi per indennizzi pagati, i conferimenti decisi dal CIPE in relazione al piano previsionale degli impegni assicurativi e dei proventi derivanti dalla realizzazione di transazioni sui crediti connessi agli indennizzi pagati e non ancora recuperati. Tale

Fondo è stato determinato per il 1999 in 250.972.903 Euro, pari a £. 485.951.302.892.

La disposizione normativa prevede opportunamente la costituzione di fondi per il successivo pagamento dell'eventuale indennizzo al momento stesso dell'assunzione del rischio, in relazione all'esigenza di una politica più selettiva nel rilascio delle garanzie nell'ottica della migliore pianificazione del fabbisogno finanziario connesso all'andamento della sinistrosità.

Va anche rilevato che il Decreto legislativo n. 170/99 prevede, inoltre, la possibilità che i recuperi derivanti dai crediti indennizzati inclusi in accordi di ristrutturazione – detratta la quota di spettanza degli assicurati – affluiscano ad un conto intestato al Ministero del Tesoro. Sulla base di motivate richieste dell'Istituto, il Ministero del Tesoro può autorizzare il prelevamento da tale conto delle somme necessarie a garantire gli impegni dell'Istituto.

Per far fronte alle proprie necessità finanziarie, l'Istituto potrà, inoltre, essere autorizzato – con decreto di concerto dei ministeri Tesoro - commercio estero – a contrarre mutui o prestiti, anche obbligazionari, sia in lire che in valuta. Può anche essere autorizzato, entro i limiti fissati annualmente dal Ministero del Tesoro, a concludere transazioni o a cedere crediti, propri o di terzi, ivi compreso lo Stato, gestiti dall'Istituto medesimo, anche a valore inferiore rispetto a quello nominale. I ricavi di tali operazioni, detratta la quota di spettanza degli assicurati, dovranno essere versati in c/entrata del bilancio dello Stato.

1.3. I limiti dell'intervento assicurativo vengono indicati nella legge di approvazione del bilancio, separatamente per le garanzie di durata fino a ventiquattro mesi e per quelle di durata superiore a due anni, sulla base di delibera adottata dal CIPE entro il mese di giugno.

La situazione dei plafond assicurativi risulta essere la seguente:

- a) alla fine del primo semestre 1999, data di chiusura della gestione SAÇE *ex lege* n.277/78, il plafond rotativo – destinato al rilascio delle garanzie

di durata fino a 24 mesi e fissato dalla legge di bilancio per l'intero 1999 a £. 18.000 miliardi, presentava una disponibilità pari a 9.660 miliardi di lire, al netto dei 7.000 miliardi riservati ai trattati di riassicurazione in essere con le società SIAC e LA VISCONTEA;

- b) nel secondo semestre il plafond rotativo è stato impegnato per complessivi 2.078 miliardi di lire, di cui Lit. 745 miliardi relativamente ad una operazione di rifinanziamento del debito iraniano e Lit. 1.000 miliardi a fronte di un nuovo trattato di riassicurazione stipulato con la SIAC per crediti di durata fino a 18 mesi.

Va rilevato, al riguardo, che a seguito della "Comunicazione" della Commissione dell'Unione Europea, l'Istituto non rilascia più coperture a fronte dei rischi commerciali a breve termine connessi ad operazioni di esportazione nell'area OCSE (con esclusione della Repubblica Ceca, Corea del Sud, Messico, Polonia, Turchia, Ungheria). Pertanto, i trattati con le soc. SIAC e La Viscontea sono stati disdetti, in ottemperanza alle predette direttive.

Gli impegni residui nell'ambito dei suddetti trattati dovrebbero esaurirsi in gran parte entro la fine dell'anno 2000, consentendo, in tal modo, di recuperare disponibilità per complessive Lit. 7.000 miliardi. In relazione a tale ipotizzata sopravvenienza attiva, la legge di bilancio relativa all'anno 2000 ha diminuito da Lit 18.000 miliardi a 10.000 miliardi l'ammontare del plafond rotativo.

Tenuto anche conto degli impegni scaduti nel corso dell'anno, gli impegni in essere al 31 dicembre 1999 sul plafond rotativo ammontavano a Lit. 2.966 miliardi. Occorre poi considerare che nell'ambito dei vecchi trattati di riassicurazione con le soc. SIAC e La Viscontea - che complessivamente hanno impegnato 7.000 miliardi di lire del plafond assicurativo - sussistevano al 30 giugno 1999 impegni residui per Lit. 4.689 miliardi.

Nell'ambito del nuovo plafond di Lit. 10.000 miliardi, considerato il carattere "*revolving*" (rotativo) dello stesso e quindi il progressivo reintegro degli impegni in scadenza nel corso dell'anno – sia nel quadro dei trattati di riassicurazione diretta, sia nel quadro dei trattati di riassicurazione in via di estinzione – le disponibilità complessive per l'anno 2000 possono essere stimate intorno ai 5.000 miliardi di lire.

- c) al 30 giugno 1999 le disponibilità residue sul plafond annuale, destinato alle garanzie assicurative di durata superiore a 24 mesi e fissato dalla legge di bilancio per il 1999 a 12.000 miliardi, erano pari a 10.936 miliardi di lire, ammontare da ritenere più che sufficiente rispetto alla dinamica della domanda assicurativa e all'entità delle promesse di garanzia esistenti al 30 giugno 1999 (10.830 mld.. di lire);
- d) nel corso del secondo semestre l'attività dell'Istituto è stata diretta principalmente a riorganizzare l'attività di assunzione dei rischi, alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo istitutivo, nonché della delibera CIPE n. 93 del 9 giugno 1999, con la quale sono state definite le tipologie di rischi e di operazioni assicurabili. Il plafond è stato impegnato per Lit.2.986 miliardi, di cui 1.000 miliardi in relazione al nuovo trattato di riassicurazione stipulato con la Viscontea nel decorso mese di dicembre per crediti fino a cinque anni.

Complessivamente gli impegni imputati sul plafond annuale nell'intero anno 1999, sono ammontati a Lit.4.050 miliardi. Il residuo pari a Lit. 7.950 miliardi, in base alla vigente normativa, non può essere utilizzato nell'esercizio successivo. Per l'anno 2000 il plafond annuale è stato fissato dalla legge di bilancio in Lit. 8.000 miliardi.

1.4. E' stato innanzi ricordato che l'art. 8, comma 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.143, come modificato dall'art. 6 del D.Leg.vo 170/99, prevede, a decorrere dal 1° gennaio 1999 l'istituzione, da parte dell'Ente - a fronte dei nuovi impegni assicurativi e fidejussori e al fine di garantirsi i fondi per il successivo pagamento dell'eventuale indennizzo - di un **fondo di riserva** mediante un accantonamento prudenziale commisurato all'ammontare dell'impegno assunto, alla vita media dell'operazione e al coefficiente di "rischio paese".

L'accantonamento va effettuato utilizzando le entrate derivanti da premi, da recuperi per indennizzi a suo tempo pagati, da conferimenti decisi dal CIPE in relazione al piano previsionale degli impegni assicurativi e dei proventi derivanti dalla realizzazione di transazioni sui crediti concessi per indennizzi pagati e non ancora recuperati.

Tale fondo figura nel passivo dello stato patrimoniale alla voce "riserve tecniche".

La disposizione innanzi enunciata, prevedendo la costituzione dei fondi per il successivo pagamento dell'eventuale indennizzo, al momento stesso dell'assunzione del rischio, riflette l'esigenza di una politica più selettiva nel rilascio delle garanzie e permette la realizzazione di una migliore pianificazione del fabbisogno finanziario in connessione con l'andamento della sinistrosità. Inoltre, su proposta dei Ministri del commercio con l'estero e del Tesoro, il CIPE può integrare il fondo di riserva con le disponibilità del fondo di dotazione.

In particolare per il **rischio politico**, nella seconda metà del 1999 i coefficienti sono stati fissati tenendo presenti le valutazioni del "rischio Paese" effettuate in sede OCSE e gli analoghi coefficienti stabiliti dalla Banca d'Italia per gli accantonamenti obbligatori cui le banche italiane sono tenute per i prestiti concessi a beneficiari esteri senza la copertura SACE. Per i rischi di **distruzione e fidejussione**, in considerazione della modesta sinistrosità degli stessi, l'accantonamento è stato fissato nel limite di $\frac{1}{4}$ del coefficiente di rischio paese per la distruzione e una percentuale fissa del 2% per le fidejussioni. Per il **rischio commerciale**, i coefficienti