

Sul piano generale deve comunque osservarsi che, non avendo l'Istituto una propria rete periferica e non potendo operare, né in assicurazione diretta né in riassicurazione, nel settore dei crediti commerciali a breve termine destinati all'area OCSE in quanto considerati dall'Unione Europea "rischi commerciabili (*marketable risks*)", lo strumento principale attraverso il quale l'Istituto ha cercato di estendere il sostegno assicurativo alle piccole e medie imprese è costituito dai trattati di riassicurazione. Questi, stipulati con le soc. SIAC e LA VISCONTEA, prevedevano un massimale di 1.000 miliardi di lire per ciascuna società e consentivano l'inserimento di crediti di durata fino a cinque anni, ma detti trattati sono stati disdetti a decorrere dal 1 gennaio 1999 per aderire a puntuali richieste dell'U.E., come specificato nel paragrafo 1.3 del capitolo II.

Altra prospettiva è quella diretta a semplificare le procedure, come quella di eliminare il *plafond* di copertura assicurativa per operazioni inferiori ad un milione di dollari, dato che moltissime imprese fanno operazioni inferiori a tale cifra. Inoltre, l'Istituto cerca di ampliare i profili assicurativi ad attività oggi non assicurate, attesa la richiesta delle imprese di assicurare il credito all'acquisto all'estero delle materie prime importate dalle imprese a fini di produzione per l'esportazione.

E' evidente che se si considera l'Istituto uno strumento di promozione, non può essere uno strumento di guadagno, ma semmai di perdita; se, invece, lo si considera uno strumento di politica dell'internazionalizzazione, occorrerebbe in tal caso sostenerlo e finanziarlo.

2. Crediti verso Paesi esteri

La gestione dei crediti verso Paesi esteri per indennizzi pagati da SACE e da recuperare, oggetto di accordi intergovernativi di ristrutturazione, ai sensi dell'art. 7 del D. Leg.vo n. 143/98, istitutivo del nuovo ente, sono ceduti al Ministero del tesoro all'atto del perfezionamento degli Accordi stessi.

Il Ministro del tesoro, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 7 citato, con proprio decreto adottato in data 4 novembre 1999, ha affidato all'Istituto, a decorrenza

re da 1 luglio 1999, la gestione di tali crediti, oltre a quelli derivanti dalla gestione della cessata SACE e alla gestione dei crediti derivanti dall'eventuale attivazione della garanzia statale di cui all'art. 6, comma 2 del D. Leg.vo 143/98 che assiste gli impegni assicurativi e le garanzie passive rilasciate dall'Istituto. Detta garanzia è del tutto analoga a quella già prevista dall'art. 3 della legge 227/77 e che fino ad ora non è mai stata attivata.

Le somme recuperate a fronte dei c.d. "crediti con Accordo", detratta la quota spettante agli operatori economici indennizzati dall'Istituto affluiscono sul c/c n. 20013 acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato ed intestato al Ministero del tesoro, il quale può utilizzare le relative disponibilità finanziarie per le esigenze dell'Istituto (art. 7, comma 2 bis del D. Leg.vo 143/98 e succ. mod.).

Il quadro normativo innanzi esposto ha contribuito a chiarire l'effettiva natura di tali crediti che, come ha da tempo sostenuto questa Corte nelle varie relazioni, rientrano non già nella sfera giuridica dell'Istituto ma, più propriamente, in quella del Tesoro dello Stato.

Per quanto attiene al profilo contabile, i crediti in esame, in base alle disposizioni introdotte dal D. Leg. vo n.143/98, sono correttamente inseriti nei conti d'ordine.

Circa l'aspetto pubblicistico, la forma gestoria autorizzata dall'art. 7 del citato D. Leg.vo 143/98 è riconducibile al novero delle gestioni fuori bilancio in quanto, pur se non operante nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, ha per oggetto fondi pubblici. Sotto tale profilo è da condividere l'intendimento dell'Istituto di inviare al Parlamento e alla Corte dei conti il relativo rendiconto annuale, pur se nel 1999, anno di avvio della gestione stessa, non sono stati ancora completati i relativi adempimenti procedurali.

E' di agevole constatazione che le operazioni, sia attive che passive, sono fortemente influenzate da circostanze esterne ed eterogenee, quali, ad esempio, la capacità dei vari Paesi debitori di far fronte con regolarità ai propri impegni o, al contrario, la sopravvenuta dichiarazione di moratoria, l'adesione dell'Italia a possi-

bili iniziative promosse in ambito multilaterale finalizzate, oltre che alla ristrutturazione, alla riduzione o all'annullamento di tali crediti, le esigenze funzionali della SACE, la politica di rigore del bilancio dello Stato.

L'obiettivo complessità e peculiarità delle situazioni correlate all'organizzazione ed amministrazione della materia rappresentano, del resto, la caratteristica e, al contempo la ragion d'essere dello stesso Istituto, quale voluto dal legislatore.

Ma, pur preso atto che i documenti predisposti assolvono, nel loro complesso, agli oneri di certezza e di trasparenza connessi alla natura pubblica dei crediti e consentono un adeguato riscontro dell'operato dell'Istituto, è auspicabile che il rendiconto sulla gestione (Sezione B) sia integrato con i dati relativi anche agli interessi previsti dagli accordi bilaterali intergovernativi di ristrutturazione.

3. Transazioni e cessioni di crediti autorizzati per il 2000

L'art. 4, comma 6 del D.Leg.vo n. 143/98 attribuisce a SACE la facoltà di deliberare transazioni e cessioni di crediti nel quadro delle iniziative di recupero degli indennizzi erogati. Il successivo art. 7, comma 3 autorizza l'Istituto - nei limiti fissati annualmente dal Ministro del tesoro - ad effettuare tali operazioni anche ad un valore inferiore a quello nominale. Il ricavo delle operazioni stesse, detratta la quota spettante agli operatori economici indennizzati dall'Istituto, deve essere versato all'entrata del bilancio dello Stato.

Con decreto del 23 febbraio 2000 il Ministro del Tesoro ha autorizzato l'Istituto a concludere transazioni o cedere crediti, propri o di terzi, compreso lo Stato, gestiti dallo stesso Istituto, anche a valore inferiore a quello nominale, fino al limite complessivo di 3.000 miliardi di valore nominale.

4. Situazione del contenzioso

Esiste un complessivo contenzioso in atto che può essere stimato nell'ordine di circa 800 miliardi di lire in relazione a circa cento situazioni contenziose, ripartite tra i vari stadi di giudizio ed in parte risalenti ad epoche meno recenti.

Sotto un profilo complessivo, è dato rilevare che non emergono situazioni caratterizzate da atteggiamenti di inerzia colpevole, pur nella peculiarità dei casi in cui la tutela legale in Italia dell'Ente è affidata, per legge, all'Avvocatura Generale dello Stato. Nei non infrequenti casi di contenzioso all'estero, l'Istituto si dimostra attento nella scelta di studi professionali accreditati.

Circa l'oggetto del contenzioso, si ravvisa una prevalenza di ipotesi di chiamata in giudizio dell'Istituto per:

- mancata corresponsione dell'indennizzo (quando ritenuto necessario);
- cosiddette "spese di salvataggio" (oneri connessi al recupero, da parte dell'assicurato, di crediti ai sensi dell'art. 1914 c.c.);
- controversie di lavoro.

Può, al riguardo, calcolarsi, che mediamente la percentuale di esiti positivi per l'Istituto dei contenziosi in essere si attesta sul 90 - 95%.

5. Piano previsionale degli impegni assicurativi

La delibera del CIPE n. 92/99 del 9 giugno 1999 indica in lire 10.000 miliardi di lire il plafond relativo alle garanzie di durata fino a 24 mesi e in lire 8.000 miliardi il plafond relativo alle garanzie di durata superiore, ritenendo detti importi compatibili con le esigenze di internazionalizzazione delle imprese.

Indica, inoltre, in 4.800 miliardi di lire il volume degli impegni assicurativi assumibili dalla SACE nell'anno 2000 e, quale obiettivo tendenziale della politica assicurativa, un graduale miglioramento del portafoglio rischi nel quadro di un equilibrato sostegno alle correnti d'esportazione e ai programmi d'investimento delle imprese italiane nei paesi emergenti. In rapporto a ciò, gli accantonamenti a ri-

serva per l'anno 2000 saranno parametrati, secondo le indicazioni fornite dall'Istituto, ad un coefficiente medio del 25%.

6. Irrecuperabilità e svalutazione di indennizzi

Il Comitato di Gestione della SACE nel gennaio 1998 – preso atto della circostanza che, nonostante ogni tentativo di recupero, taluni crediti non costituenti oggetto di accordi bilaterali dovevano realisticamente considerarsi non più recuperabili - ha deliberato la irrecuperabilità per una serie di indennizzi complessivamente ammontanti a lire 302.979,78 milioni e, inoltre, la svalutazione alla cifra simbolica di 1 lira per indennizzi di “assoluta inesigibilità, pari a lire 784.686, 87 milioni e un abbattimento parziale del credito (60%) per i casi di “dubbia e difficile esigibilità”.

Quanto innanzi, per rendere – secondo l'Ente - il più possibile veritiero il bilancio, pur nel proposito di perseguire, in ogni sede istituzionale e non, il recupero delle somme oggetto di credito. Invero, la “dichiarazione di irrecuperabilità” non si identifica con la rinuncia al credito e conseguente cancellazione, ma anzi, presuppone ed implica che le relative attività di recupero proseguiranno di concerto con le Autorità competenti.

Anche su iniziativa del collegio dei revisori, è stato chiesto un parere al Ministero del Tesoro in ordine alla collocazione in bilancio dei crediti stessi sulla base delle reali possibilità di recupero – in linea con le classificazioni dettate in materia per l'Amministrazione statale dalle norme vigenti.

Il Ministero del Tesoro ha dato il suo “nulla osta” nella considerazione che:

a) l'obiettivo perseguito consiste nella rappresentazione in termini più aderenti alla realtà della consistenza dei crediti nella nota integrativa; b) l'abbattimento ha valore meramente contabile e non influisce in alcun modo sull'azione di recupero dei crediti “abbattuti”.

7. Valutazione comparativa della S.A.C.E. in rapporto alle analoghe Agenzie europee.

Nei precedenti referti la Corte ha ritenuto di offrire all'attenzione del Parlamento elementi di comparazione tra la nostra Agenzia di assicurazione delle operazioni commerciali all'estero e le consimili Agenzie nei principali Paesi europei.

L'unito prospetto risponde a tale finalità, con riferimento ai dati di gestione – espressi in dollari – del biennio in esame e nel complesso contiene elementi in parte evolutivi in ordine all'andamento dell'Agenzia italiana.

Avuto riguardo intanto al valore contrattuale delle garanzie concesse per operazioni a medio e lungo termine, solo l'Agenzia inglese ha segnato un incremento nel 1999 rispetto all'anno precedente, in un quadro di generale arretramento di tutti gli altri Paesi, che per la SACE è stato del 30%, ma per le Agenzie della Francia e della Germania anche superiore (rispettivamente del 34% e del 32,8%) e solo per l'Agenzia spagnola il calo è risultato inferiore (- 13,5%).

Ha, comunque, guidato la graduatoria l'Agenzia della Francia, seguita da quelle tedesca ed inglese.

La contrazione delle garanzie concesse si riflette sull'andamento dei premi del 1999 (- 30% per la nostra Agenzia), ma la valutazione dei ricavi operativi è in funzione anche del trend dei recuperi – indipendente da quello dei premi – che per la nostra Agenzia segna solo un regresso nel 1999 del 10% (a fronte del 29% di quella francese, del 17% di quella tedesca, di quasi il 50% di quella inglese e del 15% di quella spagnola).

I ricavi complessivi (premi + recuperi) hanno segnato un decremento per la nostra Agenzia del 12,5% nel 1999 (ma inferiore a quello delle altre).

Sul versante dei costi, costituiti essenzialmente dagli indennizzi, questi sono stati riscontrati in passato come la maggiore componente negativa della gestione della nostra Agenzia, in una valutazione comparativa a livello europeo. Ma la situazione risulta migliorata nel biennio in esame, ove si consideri che dal totale degli indennizzi pagati dalle cinque Agenzie considerate – pari a 2.790 milioni di dollari

nel 1998 e a 2.824,4 nel 1999 – la percentuale degli indennizzi pagati dall'Agenzia tedesca è risultata in ciascuno dei due anni quella superiore rispetto alle altre (41,19% e 29,8%) e quindi anche superiore rispetto a quella della SACE (27,28% e 20,9 %).

La massa degli indennizzi, poi, è risultata sempre superiore a quella dei premi non solo per la nostra, ma anche per le altre Agenzie (tranne per quella francese nel 1998), sicché al saldo positivo hanno contribuito in misura rilevante i recuperi, oltre all'esigua incidenza dei costi amministrativi.

Una valutazione comparativa di questi ultimi – rapportata necessariamente al volume dei premi – evidenzia che i costi amministrativi della SACE sono stati i più elevati, data un'incidenza di questi sui premi del 42% in entrambi gli anni, aliquota, questa, superiore a quella di tutte le altre (per l'ECGD è risultata del 31,5% e del 22,7%; per la CESCE del 21,48% e del 30%; per la COFACE del 22% e del 23,5%, per la HERMES del 9% e del 17,7%).

I dati del saldo hanno evidenziato per la nostra Agenzia e per tutte le altre un indice di autonomia operativa in ciascuno dei due anni, indice che, peraltro, colloca all'ultimo posto la nostra e ai primi due, rispettivamente, quello della Francia e quello della Germania.

A margine del prospetto va considerata la massa degli impegni complessivi in essere alla fine del 1998 (non tutti disponibili i dati delle varie Agenzie con riferimento al 1999) che ammontavano a 162.322 milioni di dollari (Germania), a 88.355 Francia), 18.572 (Italia), 10.800 (Inghilterra) e 10.734 (Spagna). Quelli relativi ad impegni limitati al solo medio-lungo periodo sono per tutte le Agenzie leggermente inferiori.

La valutazione comparativa coinvolge anche la diversa politica di copertura delle varie Agenzie nei confronti dei 64 Paesi rappresentativi dei maggiori mercati di sbocco dei cinque Paesi europei in esame.

Con riferimento al marzo del 2000, i Paesi posti in sospensiva da nostro Istituto sono 14, mentre sono 7 quelli sospesi dalle Agenzie della Germania e

dell'Inghilterra, 14 da quella della Francia e 15 da quella spagnola, con l'avvertenza che la politica tedesca e francese è volta più alla valutazione della bontà del singolo progetto inerente all'iniziativa da assicurare, che alla rischiosità del medesimo riferita al singolo Paese.

In relazione alle due diverse tipologie di comportamento, appare da privilegiare quella del nostro Istituto, attesi i riflessi anche sulle risorse pubbliche derivanti dal pagamento degli indennizzi conseguenti al verificarsi dei sinistri.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

milioni

	SACE (Italia)		COFACE (Francia)		HERMES (Germania)		ECGD (Regno Unito)		CESCE (Spagna)	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
1 premi	102,3	71,2	547,4	516,7	630,2	415,7	132,3	177,0	121,0	97,1
2 recuperi	760,4	683,8	1.236,6	883,9	1.437,1	1.191,0	1.190,9	602,6	580,7	496,9
3 indennizzi	761,4	591,0	460,4	576,6	1.149,5	842,8	197,9	516,4	221,2	297,6
4 costi amm.vi	43,2	30,0	120,4	121,6	57,4	73,9	41,7	40,3	26,0	29,1
saldo di gestione (1+2-3-4)	58,0	134,0	1.203,2	702,4	860,4	690,0	1.083,6	222,9	454,5	267,3

valore contrattuale garanzie concesse a MLT

SACE		COFACE		HERMES		ECGD		CESCE	
1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
4.180	2.870	8.986	6.045	7.124	4.891	3.340	7.281	1.489	1.289

CAP. VI

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. A conclusione della rassegna delle vicende di gestione che hanno caratterizzato la S.A.C.E. nell'ultimo suo anno e mezzo di operatività e il nuovo Istituto nei suoi primi sei mesi, va prioritariamente ricordata l'avvenuta attuazione della nuova disciplina recata al livello istituzionale dai due recenti decreti legislativi n.143/1998 e n. 170/1999.

E' stato, invero, emanato con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con quello del commercio con l'estero in data 10.8.1999 lo statuto del nuovo ente con il quale sono stati posti i principi generali di organizzazione e di funzionamento non direttamente dettati da fonti primarie; quanto al regolamento di amministrazione e di contabilità dell'Istituto, si sollecita l'Ente a definirne quanto prima l'iter, essendo il relativo testo in fase di avanzata redazione.

Sono stati poi – sia pure con un certo ritardo – costituiti gli organi collegiali del nuovo Ente, nella composizione prevista dalla disciplina istitutiva e nominati il presidente nonché il direttore generale.

Hanno trovato, altresì, attuazione gli adempimenti prescritti ai fini della successione da parte dell'Istituto nei confronti della SACE e conseguentemente l'Ente ha proceduto alla rettifica dei valori, prevista dall'art. 6, comma 1 del D.L.vo 143/98 nel quadro dei criteri posti dalla legge n. 408/90 (art. 1, 2° comma).

Il risultato più rilevante di tale attività di rettifica attiene alla nuova dimensione del patrimonio netto dell'Istituto e del suo fondo di dotazione, quest'ultimo ridotto a 445 milioni di euro, per effetto in particolare del trasferimento in esso delle perdite dei precedenti esercizi.

2. Si richiamano, quindi, nella presente sede, le tematiche più significative, esposte nel corso del referto e riassunte nel precedente capo V e segnatamente quelle

in tema di crediti verso Paesi esteri per indennizzi pagati e da recuperare (oggetto di accordi intergovernativi di ristrutturazione), nonché di transazioni e di cessioni di crediti fino al limite di 3.000 miliardi di lire, in base al decreto interministeriale del 23 febbraio 2000 e altresì in tema di svalutazione degli indennizzi e di contenzioso, con l'avvertenza che per un'adeguata informativa sui cennati argomenti appare utile la lettura delle relazioni ai bilanci effettuate dall'Ente e dal collegio dei revisori.

3. Quanto, più propriamente, alle risultanze contabili, si fa rinvio ai dati esposti nei Capi II e IV, non senza sottolineare che la gestione dell'Ente è pervenuta per la prima volta nel 1998 alla realizzazione di un utile di esercizio. Va, peraltro, rilevato che il consistente incremento del valore della produzione nel 1998 si ricollega essenzialmente al rifinanziamento del debito ex U.R.S.S. (809,5 miliardi di lire) e ai ricavi dipendenti da operazioni di titolarizzazione di crediti in essere nei confronti di Paesi pervenuti alla conclusione di accordi di ristrutturazione.

L'utile di esercizio è stato conseguito anche nel 1999, nonostante il regresso del valore della produzione - pur se i due cennati eventi occorsi nel 1998 non si sono ripetuti nel 1999 - fronteggiato dalla contrazione dei costi della produzione.

Sul versante patrimoniale, alla perdita del patrimonio netto di 1,5 miliardi di euro nel 1998, è subentrato nel 1999, come innanzi accennato, un valore attivo di 436,6 milioni circa, quale risultante (per effetto della rettifica dei valori) degli interventi operati sul fondo di dotazione e sulle perdite accumulate negli esercizi pregressi.

4. A fronte, peraltro, di siffatta operazione di mero adeguamento contabile, restano in tutta la loro obiettività i più significativi indicatori gestionali.

Il principale fra questi è costituito dalla complessiva esposizione dell'Ente, sostanzialmente stabile nel biennio in esame, che si colloca in 26,64 milioni di euro nel 1998 e in 26,2 nel 1999: ma va sottolineato che tali dati sono di per sé rappre-

sentativi di una consistente azione di supporto svolta a livello assicurativo in favore dell'esportazione.

La disaggregazione dei due importi, peraltro, induce ad una valutazione meno positiva del giudizio testé espresso: detti importi infatti esprimono un valore contrattuale delle garanzie concesse (ovvero degli impegni in essere), solo in ragione del 58,66 % nel 1998 e del 54,2% nel 1999. La residua parte è costituita da indennizzi vari, in prevalenza già pagati e da recuperare (40% nel 1998 e cioè 10,67 milioni di euro, divenuti nel 1999 11.91 milioni di euro, pari al 45,5%), cui vanno aggiunti gli indennizzi non ancora pagati, ma già deliberati, ovvero formalmente richiesti ovvero connessi a denunce di mancato incasso non ancora sfociate in formali richieste, per la pendenza in atto dei prescritti termini costitutivi di sinistro.

Inoltre, gli importi dei cennati recuperi di indennizzi sono espressi in valore nominale e possono perciò configurarsi non certo prossimi a valori di realizzazione.

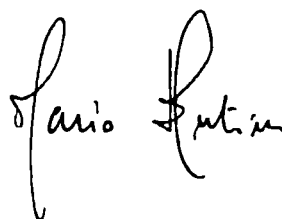
Va peraltro sottolineato che dell'ammontare dei recuperi per 11.91 milioni di euro alla fine del 1999, una preponderante parte si ricollega ad accordi bilaterali intergovernativi di ristrutturazione del debito (10,33 milioni di euro) e solo la residua parte a debiti non ancora oggetto dei cennati accordi (1,578 milioni).

In base quindi alla recente disciplina recata dall'art.7, comma 2 del D.L.vo n. 143/98, titolare del credito da recuperare per 10,33 milioni di euro è il Ministro del tesoro, che può delegare la relativa gestione all'Istituto stesso, il quale, per contro, è titolare solo dell'indicato ammontare di 1,578 milioni (finché non interverranno accordi intergovernativi).

Peraltro, benché sotto l'aspetto patrimoniale siffatta normativa costituisca una misura positiva perché risolve il problema del collocamento fuori del patrimonio dell'Ente di detto importo di 10,33 milioni di euro, resta tuttavia fermo il fatto che l'intero ammontare dei recuperi è costituito da una corrispondente massa di indennizzi erogati da un ente pubblico, solo in parte mediante l'impiego degli specifici ricavi di gestione.

A tal riguardo va invero sottolineato che, allo stato della vigente normativa, le fonti di finanziamento dell'organismo pubblico per i servizi assicurativi del commercio estero sono costituite dal cennato fondo di dotazione, dalla sua possibilità di contrarre mutui, prestiti ed obbligazioni, dal fondo di riserva previsto dall'art. 8, comma 3° del D. L.vo n. 143/98, cui affluiscono i premi, le somme recuperate ed appositi finanziamenti previsti nella legge finanziaria, nonché da specifici contributi erogati dal Ministero del tesoro a carico delle somme recuperate in dipendenza di accordi di ristrutturazione bilaterali intergovernativi.

5. Del resto, una valutazione dei principali indicatori di gestione dell'Istituto in esame e di quelli consimili dei quattro principali paesi esportatori – effettuata nel precedente paragrafo 7 del cap. V, cui si fa rinvio – dà contezza della sostanziale identità di problematiche e di conseguenti linee di intervento, pur nella differente ampiezza dei dati.



PAGINA BIANCA