

Determinazione n. 66/2010**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 26 luglio 2010;

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 2008, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimenti 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 l'esercizio 2008;

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 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 2008 – 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 Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO (SACE Spa) PER L'ESERCIZIO 2008

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. - L'aggiornamento del sistema normativo ed organizzativo. – 2. - Il ruolo della Società. – 3. - Modelli assicurativi nel quadro della crisi del mercato mondiale. – 4. - Struttura, organi e risorse umane. – 5. - I risultati della gestione. – 6. - Considerazioni 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 2008, ed espone altresì i principali fatti di gestione intervenuti, fino a data corrente.

L'ultimo referto, relativo all'esercizio 2007, è pubblicato in Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Doc. XV, n.118.

1. L'aggiornamento del sistema normativo ed organizzativo

Il quadro dispositivo che contempla la disciplina della Società dei Servizi Assicurativi del Commercio Estero - SACE s.p.a. - ha fruito di significative modifiche normative nel corso dell'esercizio 2008.

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

Nella riunione del C.d.A. del 28 novembre 2008 è stato, pertanto, definito il nuovo modello organizzativo di SACE s.p.a., decidendo, per un verso, l'accentramento delle attività di supporto strategico offerto dalle società controllate, SACE Bt s.p.a. e SACE surety, e, per l'altro, rafforzando le funzioni di indirizzo e di controllo intestate alla società Capogruppo.

La cornice organizzativa entro cui viene a collocarsi il ruolo istituzionale di SACE s.p.a. appare profondamente cambiata, specie 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, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale.

Si è venuta così a realizzare una concentrazione decisionale presso il Ministero dello Sviluppo Economico di tutta l'attività inerente il commercio internazionale, compresa la vigilanza su SACE s.p.a..

Con la legge finanziaria per il 2006 SACE¹ è entrata, a pieno titolo, nel novero delle assicurazioni primarie, operanti nel teatro dei paesi OCSE e con la legge

¹ 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 s.p.a. 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 ceka 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).

finanziaria 2007 al Gruppo SACE è 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.

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 sembra caratterizzarlo.

Per queste ragioni può fondatamente ritenersi che il gruppo SACE, con l'ampliamento delle proprie aree d'azione, si vada proponendo come organo di rilievo strategico nell'economia nazionale.

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, stabilisce che con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze verranno stabilite 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 dispone che la dotazione del "fondo", previsto all'art. 1, comma uno, potrà 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, allorché sarà emanato il decreto ministeriale, attuativo dei provvedimenti "anticrisi" e "salvaconsumi", gli istituti bancari potrebbero vedersi garantiti, in modo adeguato, 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, dovrebbe offrire un notevole contributo alla latente crisi di liquidità del mercato finanziario italiano, riducendo le aree di sofferenza a carico del sistema bancario.

Un profilo controverso sembra, tuttavia, essere quello che attiene alla scelta delle priorità da assegnare alle operazioni di fattorizzazione: se, cioè, dare la copertura assicurativa a chi offra uno sconto sul proprio credito – in vista della riscossione di somme in sofferenza - oppure se affidarsi al normale criterio temporalistico, senza l'abbattimento di crediti, certi, liquidi ed esigibili.

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 di coordinamento, si è ritenuto opportuno rafforzare la presenza di SACE sul territorio nazionale, con l'istituzione delle sedi secondarie di Milano, Venezia e Modena, con la nomina dei funzionari preposti e con l'attribuzione di poteri di gestione decentrata.

Il nuovo modello distributivo, 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.

Gli uffici di Mosca, di Hong Kong, di Johannesburg e di San Paulo sono stati potenziati e migliorati, mentre per le aree che riguardano i Balcani e la Turchia, si è preferito fare ricorso al contributo di qualificate consulenze esterne.

Nel 2008, il gruppo SACE ha perseguito l'obiettivo della massima espansione sui principali mercati esteri, rafforzando l'immagine della società e, soprattutto,

incrementando la raccolta e l'elaborazione delle informazioni economiche e finanziarie in ambito globale.

Previa convocazione dell'assemblea straordinaria e con le formalità del rito notarile, sono stati introdotte le modifiche statuarie 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*, da iscriversi nell'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB, composta da un C.d.A. di 5 membri e da un collegio sindacale di 3 membri, con sede legale principale in Milano e con sede secondaria in Roma.

2. Il ruolo della Società

La Società dei Servizi Assicurativi del Commercio Estero ha risentito delle turbolenze dei mercati finanziari a causa della crisi esplosa nel quarto trimestre 2008.

Le tensioni inflazionistiche discendenti dalle perdite accumulate nelle principali borse valori, a causa della caduta dei c.d. "titoli tossici", hanno avuto una sicura incidenza sia sul sistema produttivo nazionale, sia sul volume delle esportazioni di beni e servizi italiani, sia, inoltre, sull'attività assicurativa del Gruppo SACE.

Se, infatti, si passano in rassegna i rapporti sui rischi e sulla gestione finanziaria dei primi tre trimestri del 2008, emerge assai nettamente quella brusca inversione di tendenza registrata nell'ultima fase dell'anno.

Dall'analisi del portafoglio di SACE nel primo trimestre dell'esercizio emerge una modesta contrazione del budget, dovuta principalmente alla pesante svalutazione del dollaro (-7,4%) – divisa di riferimento nelle transazioni internazionali – ed ai pagamenti anticipati per i crediti fornitori di Giordania e Gabon.

Secondo il *primo rapporto rischi e gestione* l'esportazione complessiva – intesa come insieme delle garanzie deliberate e dei sinistri denunciati – al 31 marzo 2008, ammontava a 27,4 miliardi di euro, con una contrazione negativa pari al 3,1% rispetto ai 28,3 miliardi di euro registrati nello stesso periodo dell'anno precedente.

Il che ha certamente provocato ripercussioni sugli indici di calcolo delle riserve tecniche. Sul piano gestorio SACE ha destinato, nel primo trimestre dell'anno, sette miliardi di euro all'investimento, di cui poco più di cinque miliardi destinati all'acquisto di titoli obbligazionari, con rating medio AA, mentre il resto è stato riservato al mercato monetario, con rendimento medio superiore al 3,5%.

Nel *secondo trimestre del 2008* il trend ha avuto un sensibile rallentamento e, pertanto, si è registrata una ulteriore contrazione nel complesso dell'attività assicurativa, con un valore dell'esposizione complessiva pari a 26, 7 miliardi di

euro e con una riduzione dello stock complessivo pari a -5,6%, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Peraltro, la riduzione delle quote di garanzia nel secondo trimestre dell'esercizio non è riuscita a compensare il buon andamento dei recuperi: 1,1 miliardi di euro dall'Egitto e 114 milioni di euro dall'Iran.

Sul piano della gestione finanziaria risultano confermate le linee strategiche generali volte a mantenere l'equilibrio patrimoniale, controbilanciando i profili aleatori del portafoglio assicurativo con investimenti, a breve termine o comunque di durata non superiore a due anni, caratterizzati da elevata liquidità e da limitati profili di rischio.

L'esposizione complessiva alla *fine del terzo trimestre* registra, invece, un'inversione positiva di tendenza con un significativo aumento su base annua del 5,2%.

Infatti, il totale delle garanzie deliberate ammonta a circa 29,8 miliardi di euro rispetto ai 28,3 dell'anno precedente.

Il dato è in controtendenza rispetto al semestre precedente e, tuttavia, l'analisi in dettaglio mostra un aumento del portafoglio garanzie ed una diminuzione di quello crediti.

Il che pare dovuto, in parte, al recupero del valore del dollaro ed, in parte, alle nuove tendenze coglibili dagli indicatori del volume di operazioni commerciali nelle varie aree del mondo.

Se non che il quadro si è improvvisamente deteriorato a partire dal quarto trimestre del 2008 a causa della grave crisi dei mercati finanziari esplosa nelle principali piazze mondiali.

Infatti, l'esposizione in questo periodo registra una contrazione del rischio politico, rispetto all'esercizio precedente (- 61,6%), dovuta principalmente alle scadenze di alcune importanti operazioni di investimento.

Inoltre, si registra una maggiore esposizione verso i paesi dell'U.E. (+ 26% rispetto al 21,5% del 2007), in particolare verso l'Italia, che sale al primo posto in termini di collocazione del rischio.

3. Modelli assicurativi nel quadro della crisi del mercato mondiale

Per fare fronte alle turbolenze finanziarie di fine 2008 ed alla crisi del credito SACE ha reagito, con tempestività, attivando i principali strumenti di risposta strategica.

Per prima cosa, la Società Pubblica del Commercio Estero ha disposto la *variazione delle condizioni generali di assicurabilità*, aggiornandole paese per paese, e, soprattutto, ha preso atto che la crisi del credito e la scarsa liquidità del settore interbancario hanno avuto un'incidenza negativa sulla rischiosità del c.d. *debito sovrano*, imputabile agli Stati in via di sviluppo.

Per SACE l'obiettivo da perseguire, in siffatta situazione, è consistito in una più approfondita analisi del portafoglio assicurativo, con valutazioni approfondite, paese per paese, ed, inoltre, nell'approvazione di un indirizzo che punti alla massima diversificazione degli impegni assicurativi.

Nei casi di estrema rischiosità SACE dispone la chiusura di qualsiasi transazione. Gli atteggiamenti assicurativi, assunti in relazione al singolo paese o all'area geografica in cui il paese stesso si colloca, costituiscono, pertanto, la prima e più importante risposta strategica alla situazione di congiuntura internazionale. Le variazioni circa il grado di apertura assicurativa ed il plafond massimo negoziabile, paese per paese, sono oggetto di approfondite indagini istruttorie e possono variare anche nel breve periodo (un anno).

Oltre ai ritocchi circa le condizioni di assicurabilità sono stati approntati altri rimedi per fronteggiare la crisi finanziaria internazionale.

SACE ha, infatti, puntato anche all'*aggiornamento delle polizze assicurative*, rendendole il più possibile flessibili, soprattutto nei confronti delle piccole e medie imprese.

E' noto, infatti, che il sistema produttivo italiano si basa su un numero elevato di PMI, le quali, tutte insieme, nelle varie aree geografiche del nostro paese, formano i c.d. *distretti produttivi*: autentico zoccolo duro dell'economia italiana.

La SACE ha assunto il compito di favorire l'*internazionalizzazione delle PMI* ed, in relazione a questa prospettiva, ha adeguato l'offerta delle polizze assicurative.

Infatti, oltre alle tradizionali polizze, "*credito-fornitore*", che assicura l'esportatore dal rischio del mancato pagamento, e "*credito-acquirente*", che assicura il rischio delle anticipazioni effettuate dalle banche in sostituzione dei debitori esteri ed inoltre alla *polizza-lavori*, destinata a garantire le attività costruttive ed impiantistiche all'estero, SACE ha ampliato la gamma di offerte di polizze assicurative.

Si va, così, dalle polizze "*plus-one*" e "*basic*" – quest'ultima fino a 500.000 euro verso i paesi non OCSE – a quella "*Multiexport online*", a quella "*multimarket*", fino alla "*garanzia finanziaria sugli investimenti*", alle "*garanzie per gli appalti e per i rischi della costruzione*", a quella c.d. "*credito documentario*", che copre il rischio del mancato rimborso dalla banca estera.

Per ultimo, SACE, dando applicazione ai decreti "*anticrisi*" e "*salvaconsumi*", ha approntato una garanzia finanziaria per lo smobilizzo dei crediti verso la pubblica amministrazione, con una copertura massima del 50% sul finanziamento concesso e per la durata di due anni; predisponendo, altresì, una garanzia sui portafogli crediti per l'acquisto di veicoli ecologici con incentivi statali.

Alla crisi dell'export mondiale ed al rallentamento della domanda, SACE ha cercato di fornire ulteriori risposte, aggiornando il *suo piano industriale* ed il *suo modello organizzativo*; riassetando, inoltre, gli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione del sistema bancario italiano, ed elaborando, altresì, una strategia prudenziale.

Com'è noto, la finanziaria del 2007 ha affidato a SACE la missione di supporto dell'internazionalizzazione del sistema bancario italiano, il cui ruolo strategico, nelle operazioni di import-export, appare di grande rilievo. La crescita del sistema bancario italiano all'estero è stata, altresì, voluta dal CIPE, con delibera assunta nel mese di maggio 2007, per approntare un sostegno alla competitività delle imprese italiane nelle transazioni internazionali.

Nell'odierna economia fortemente globalizzata ed in rapida evoluzione, il sistema creditizio, che fa da riferimento a SACE, si basa, oltre che sulle banche italiane, sui gruppi bancari esteri e sulle succursali di banche estere.