

Determinazione n. 15/2006**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 7 aprile 2006;

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);

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2004, 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 Consigliere 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 2004;

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 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 l'esercizio 2004 – 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 Angelo Raffaele De Dominicis

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEI SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO (SACE S.P.A.) PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2004

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Il nuovo ruolo affidato a SACE dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. - 3. Le peculiarità del nuovo assetto societario, le norme statutarie e i principali provvedimenti organizzatori. - 4. I profili finanziari, patrimoniali e contabili di SACE s.p.a.: l'approvazione del bilancio del 2004. - 5. Gli strumenti assicurativi nel quadro del rapporto annuale trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze. - 6. Valutazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

I. Il nuovo ruolo affidato a SACE dalla legge 24 novembre 2003 n.326.

Dal 1° gennaio 2004, in attuazione dell'articolo 6 del decreto legge 30 settembre 2003 n.269, convertito nella legge 24 novembre 2003 n.326, SACE – Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero, istituito come Ente Pubblico Economico con decreto legislativo 31 marzo 1998 n.143, è stato trasformato in società per azioni a totale capitale pubblico.

Con l'adozione del nuovo statuto, approvato nell'assemblea straordinaria del 25 febbraio 2004, SACE s.p.a. conserva le funzioni ed i poteri previsti nel precedente regime: quale ente di garanzia assicurativa e prestatore di fidejussioni a supporto dell'esportazione di beni e servizi italiani o comunque di interesse nazionale in funzione dell'attività di internazionalizzazione delle imprese italiane.

Permane per tutto il 2004 l'iniziale limite istituzionale in virtù del quale SACE s.p.a. può negoziare varie tipologie di transazioni assicurative, riassicurative e coassicurative.

I contratti e le convenzioni stipulati da SACE s.p.a. beneficiano, come per il passato, della garanzia dello Stato con i soli limiti stabiliti annualmente dalla legge di approvazione del bilancio statale, e ad eccezione di quelle operazioni di garanzia/finanziamento che il Ministro dell'Economia, di concerto con i Ministri degli Affari Esteri e delle Attività Produttive, riterrà di prescegliere diversamente ai sensi dell'art.6 della suindicata legge n.326/2003.

Nell'anzidetta prospettiva i recuperi creditizi, derivanti da accordi bilaterali intergovernativi e/o di ristrutturazione finanziaria, rimarranno nella disponibilità di SACE s.p.a., dovendosi reputare che detti cespiti – che scaturiscono dai negoziati intervenuti in ambito "Club di Parigi" - debbano essere, in preferenza, devoluti alla funzione assicurativa pubblica.

Restano escluse dalla garanzia dello Stato le attività assicurative o di garanzia dei rischi di mercato che in virtù del comma 6, art.1, della legge n.326/2003 vengono disimpegnate da SACE Bt s.p.a., (dove Bt significa "Breve termine"), costituita il 27 maggio 2004.

Ai sensi del D.L. n.269/2003, art. 6, commi 12-13, la gestione dei rischi di mercato in area OCSE deve essere esercitata esclusivamente da una società di assicurazione distinta da SACE s.p.a., ma con proprietà di quest'ultima, entro una quota minima non inferiore al 30%. SACE Bt opera, quindi, secondo la comune area di rischio assicurativo e con contabilità ed organizzazione funzionale separata da SACE s.p.a.. Essa è assoggettata al controllo dell'ISVAP ed agisce con risorse proprie secondo le dotazioni ed i conferimenti concessi al momento della sua costituzione.

SACE s.p.a. è al momento l'unico azionista di SACE Bt. s.p.a..

La trasformazione giuridica dell'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero, da Ente Pubblico Economico in Società per azioni, non ha, peraltro, pregiudicato i diritti patrimoniali anteriormente validi, riconducibili agli operatori forniti di regolare polizza assicurativa; né ha inciso sui relativi obblighi in base a contratti di assicurazione, riassicurazione e coassicurazione, ancorché gli stessi siano stati conclusi prima della predetta mutazione giuridica.

Permane, quindi, la garanzia statale sugli impegni e sulle polizze anteriori alla trasformazione ed alla nascita di SACE s.p.a.¹.

I negozi stipulati da SACE s.p.a., in ottemperanza alle disposizioni dettate dallo Stato e/o dall'Unione Europea, nello svolgimento dell'attività istituzionale comprensiva dei c.d. rischi non di mercato, continueranno a beneficiare della garanzia statale ed avranno come teatro delle operazioni i paesi non OCSE.

Pertanto, nella trasformazione di SACE, da Ente Pubblico Economico a Società per azioni, per ora a capitale interamente pubblico, l'Istituto continuerà a svolgere tutte le funzioni di garanzia, di assicurazione, di riassicurazione e di coassicurazione, concernenti i rischi non di mercato, legati prevalentemente all'incognita politica del paese terzo entro il quale opera il soggetto importatore (il c.d. rischio politico o sovrano).

Ciò nonostante, nelle attività istruttorie, preparatorie e/o preliminari alla formazione delle varie tipologie di polizze non potranno mancare valutazioni ed

¹ Allorché le attività assicurative vengano svolte da SACE Bt, in area OCSE ed in regime di concorrenza, secondo le normali condizioni di mercato a breve termine e, quindi, con copertura assicurativa inferiore ai 24 mesi, non opera la garanzia dello Stato; per cui le attività di SACE Bt sono assoggettate alla

analisi sul c.d. rischio commerciale, che riguarda particolarmente il grado di affidabilità della società o del soggetto importatore e della banca garante o finanziatrice.

E' da dire che i rischi legati al fattore politico o rischio sovrano, estranei alle normali alee di mercato - così come possono manifestarsi all'interno delle varie aree geografiche, dei paesi non OCSE - costituivano fino alla metà degli anni '90 l'aspetto prevalente, ovverosia principale, dell'attività di SACE.

Il quadro tuttavia non è mutato dopo i processi di privatizzazione, cui si è affiancata l'internazionalizzazione dell'economia italiana ed i mutati scenari internazionali caratterizzati dall'avvento di nuovi protagonisti e di nuove potenze commerciali (Cina, India, Brasile, ecc.).

E ciò spiega il perché del permanere sia della garanzia dello Stato sia dell'azione di sostegno all'esportazione di beni e servizi italiani, nonché della funzione di garanzia affidata istituzionalmente a SACE s.p.a..

Occorre tenere presente che, in virtù del decreto legislativo 31 marzo 1998 n.143, le attività assicurative disimpegnate da SACE comprendono di regola attività di medio - lungo termine - cioè attività assicurative superiori ai 24 mesi - mentre, come si è detto, per periodi inferiori è destinata a non operare la garanzia dello Stato, salvo che nei paesi non OCSE di prima categoria; anzi è previsto (art.2) che il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), di concerto con il Ministero delle Attività Produttive (MAP) con il Ministero degli Affari Esteri (MAE), nel rispetto delle direttive dell'Unione Europea, possa individuare altre o nuove operazioni di copertura assicurativa che, per tipologia, natura e caratteristica dei rischi e dei paesi di destinazione, non godano in genere della garanzia dello Stato, salvi, comunque, gli impegni precedentemente assunti.

La legge n.326/2003 non ha, invero, modificato il ruolo e la funzione istituzionale di SACE s.p.a., ma ne ha sostanzialmente cambiato la qualificazione e l'organizzazione giuridica; sicchè SACE, da ente pubblico economico ha assunto la veste di società per azioni a totale capitale pubblico: con la principale conseguenza che tutti i titoli azionari risultano intestati ed assegnati all'unico azionista, il

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che incarna il ruolo giuridico sia di organo esclusivo dell'Assemblea Ordinaria che dell'Assemblea Straordinaria.

Il quadro ordinamentale è quello che discende primariamente dalle leggi di settore e dai provvedimenti attuativi, con lo strumento delle delibere CIPE – così come previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 143, modificato ed integrato dal decreto legislativo 27 maggio 1999 n. 170 - e, secondariamente, dai moduli organizzativi stabiliti nello Statuto, recentemente modificato nei mesi di maggio ed ottobre 2005, e che comprende, oltre all'Assemblea Generale, un Presidente, titolare di poteri di rappresentanza, designato dal Ministro dell'Economia, un Consiglio di Amministrazione, composto da 10 membri inclusi Presidente e Vice Presidente.

Il Presidente e due membri sono nominati su indicazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Vicepresidente e tre membri sono nominati su indicazione del Ministro delle Attività Produttive. Un membro è nominato su indicazione del Ministro degli Affari Esteri. Un membro è nominato su indicazione del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali. Un membro è nominato su indicazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro delle Attività Produttive.

Sono altresì previsti: il Comitato Esecutivo, composto da 5 membri (l'ultima modifica dello Statuto di ottobre 2005 ha però elevato a 6 i suoi componenti); un Amministratore Delegato, con poteri di proposta e di relazione all'interno degli organi collegiali; un Direttore Generale, con poteri di gestione e coordinamento sui settori operativi, un Collegio Sindacale, composto da 5 membri effettivi e da 2 supplenti, i cui poteri risultano rimodulati dal decreto legislativo n.6 del 2003, in vigore dal 1° gennaio 2004; un Comitato Consultivo composto da 11 membri.

Tra le numerose problematiche discendenti dalla conversione di SACE in società per azioni meritano di essere segnalate quella relativa alla formazione del primo bilancio per l'esercizio 2004, alla rideterminazione del capitale iniziale conferito in dotazione, alla gestione dei crediti da surroga ed alla formazione delle riserve tecniche.

Altri profili di grande rilievo finanziario attengono alla determinazione della riserva legale ed alla formazione delle altre riserve previste dalla legge e dallo Statuto.

Occorre dare atto della complessità e difficoltà delle problematiche anzidette, affrontate dal management di SACE con impegno professionale.

In generale, oltre alle problematiche surrichiamate, il D.L. n.269/2003, convertito nella L. n.326/2003, ha introdotto un ampio ventaglio di novità sui profili organizzatori di SACE s.p.a.: essi vanno dalla rideterminazione del capitale sociale, alla rettifica dei suoi valori costitutivi, ai crediti conferiti dal MEF ed alle aspettative di recupero, nonché ai crediti discendenti da accordi multilaterali intergovernativi, agli interessi sui crediti bilaterali, agli interessi sui crediti oggetto di intese multilaterali, alla gestione separata di SACE Bt, fino ai crediti che potranno essere oggetto di cartolarizzazione nella prospettiva del medio-lungo termine.

Punto decisivo – per un approccio completo o almeno soddisfacente in ordine al ruolo che SACE s.p.a. è chiamata ad assolvere – consiste nell'analisi e nella valutazione del suo oggetto sociale.

Valutazione, quindi, degli strumenti messi a disposizione di SACE e dell'ambito entro cui questa persona giuridica persegue l'obiettivo di occuparsi dei servizi assicurativi a sostegno del commercio estero.

Recita testualmente il Titolo II del vigente Statuto che <<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 questi controllate nella loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana. La Società ha altresì per oggetto il rilascio, nel rispetto della disciplina comunitaria e della normativa nazionale, di garanzie e coperture assicurative per il rischio di mancato rimborso relativamente a finanziamenti, prestiti obbligazionari, titoli di debito ed altri strumenti finanziari, ivi inclusi quelli emessi in ambito di operazioni di cartolarizzazione, connessi al processo di internazionalizzazione delle imprese italiane, operanti anche attraverso società controllate o collegate di diritto estero.

Le garanzie e le assicurazioni possono essere rilasciate a banche nazionali o estere per crediti da esse concessi ad operatori nazionali, e alle società a questi collegate o da questi controllate, o alla controparte estera, destinati al finanziamento delle suddette attività, nonché per i crediti dalle stesse concesse a Stati e banche centrali destinati al rifinanziamento di debiti di tali Stati.

La Società può acquisire partecipazioni in società estere in casi direttamente e strettamente collegati 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 tali attività.

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, inclusa la conclusione di transazioni, nel rispetto della normativa in vigore.

E' in ogni caso precluso lo svolgimento dell'attività bancaria e creditizia, della raccolta di risparmio tra il pubblico e dei servizi d'investimento sotto ogni forma>>.

L'ampiezza degli strumenti messi a disposizione di SACE s.p.a., nell'intento di assolvere ai compiti di servizio, a sostegno del commercio estero, appare di estrema evidenza e di chiara importanza strategica per lo sviluppo della produzione e dell'economia nazionale.

La complessità delle attività di assicurazione e di garanzia fideiussoria rendono, altresì, difficoltosa l'attività di gestione e l'esercizio delle preliminari fasi istruttorie finalizzate alla stipula delle varie polizze assicurative.

In proposito, è particolarmente indicativo quanto dispone il comma 9 dell'art.1:

<<La SACE s.p.a. svolge le funzioni di cui all'art.2, comma 1 e 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998 n.143, e successive modificazioni ed integrazioni, come definite dal CIPE ai sensi dell'art.2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998 n.143, e dalla disciplina dell'Unione Europea in materia di assicurazione e garanzia dei rischi non di mercato...>>.

Pertanto, risulta evidente la funzione di indirizzo e di coordinamento riconducibile al CIPE, ed attuata poi dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (anche) mediante atti di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e con il Ministro delle Attività Produttive.

Può dirsi, a conclusione di questo primo approccio orientativo, che il ruolo principale di SACE s.p.a. è quello di sostenere ed accompagnare i nuovi percorsi di internazionalizzazione dell'economia nazionale, favorendo i collegamenti tra le

imprese esportatrici, verso aree di mercato ritenute strategiche, ed approntando gli strumenti di carattere negoziale ed assicurativo a garanzia delle obbligazioni scaturenti dall'esportazione di beni e servizi.

II. La peculiarità del nuovo assetto societario, le norme statutarie ed i principali provvedimenti organizzatori.

I servizi assicurativi del commercio estero, curati da SACE, allorché aveva la qualifica di ente pubblico economico, risultano ora gestiti dallo stesso Istituto nella veste di società per azioni a totale capitale pubblico e con una organizzazione di tipo privatistico, ancorché finalizzata all'esercizio di una funzione pubblica: il sostegno all'export italiano.

La conversione di SACE in società per azioni ha comportato l'approvazione di uno statuto redatto in conformità alle norme del codice civile e secondo la volontà dell'unico azionista pubblico: il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Prima di affrontare le tematiche peculiari della conversione di SACE in società per azioni - con particolare riguardo all'oggetto dell'attività istituzionale ed alla formazione di un nuovo tipo di bilancio - preme evidenziare almeno due aspetti preliminari.

Il primo concerne il nuovo ruolo affidato ai Sindaci.

Con la riforma del diritto societario il Collegio sindacale, oltre che vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di buona e corretta amministrazione, sull'adeguatezza dei provvedimenti organizzatori e contabili, svolge non solo il controllo di legittimità sugli atti e sulle attività di gestione, ma anche il sindacato di merito sull'assetto amministrativo complessivo.

Il secondo aspetto concerne l'attività di revisione contabile.

Il Collegio sindacale per effetto della suddetta riforma non esercita più il controllo contabile in ordine alla veridicità delle operazioni ed all'attendibilità dei dati economico-finanziari.

Il controllo contabile nelle società per azioni viene ora affidato ad una Società di Revisione specializzata, iscritta nel Registro dei Revisori contabili.

Spetta a questa società, anche con l'ausilio di operatori attuariali, certificare l'autenticità, la veridicità e l'attendibilità dei risultati contabili anche se informatizzati.