COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.8.2020
COM(2020) 348 final

RESOCONTO ANNUALE DELLA COMMISSIONE

sulle relazioni annuali d'attività degli Stati membri sui crediti all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011

1. Introduzione

L'allegato I del regolamento (UE) n. 1233/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'applicazione di alcuni orientamenti sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e che abroga le decisioni del Consiglio 2001/76/CE e 2001/77/CE[1] stabilisce che gli Stati membri presentino alla Commissione una relazione annuale d'attività per accrescere la trasparenza a livello dell'Unione. La Commissione, a sua volta, è tenuta a elaborare un resoconto annuale destinato al Parlamento europeo sulla base di tali informazioni.

Il presente resoconto annuale riguarda l'anno civile 2017 e verte sulle attività di credito all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011, vale a dire sulle operazioni "a medio e lungo termine" con un periodo di rimborso minimo di due anni. Il resoconto non contempla né le operazioni di credito all'esportazione a breve termine[2] né le attività svolte da talune agenzie di credito all'esportazione (ACE) al di fuori dell'ambito dei crediti all'esportazione (come l'assicurazione degli investimenti). Si osservi inoltre che in alcuni Stati membri la funzione di agenzia di credito all'esportazione è esercitata da una compagnia di assicurazione che opera nel quadro di un mandato pubblico. Solo le attività relative al settore pubblico svolte da tali compagnie sono oggetto del presente resoconto.

La Commissione ha preso atto della risoluzione adottata il 2 luglio 2013 dal Parlamento europeo sul primo ciclo di rendicontazione a norma del regolamento (UE) n. 1233/2011[3] e ha richiamato in particolare l'attenzione degli Stati membri sulle raccomandazioni contenute in tale risoluzione – ad esempio la raccomandazione al gruppo di lavoro sui crediti all'esportazione del Consiglio e alla Commissione di consultare il servizio europeo per l'azione esterna in merito all'ulteriore sviluppo della metodologia di rendicontazione. Al momento della stesura del presente documento è all'esame degli Stati membri un aggiornamento della metodologia di rendicontazione.

2. Relazioni annuali d'attività pervenute per l'anno civile 2017

Sono pervenute le relazioni annuali d'attività dei seguenti Stati membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

Nell'anno di riferimento i sette Stati membri rimanenti (Cipro, Estonia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania e Malta) non disponevano di programmi attivi di credito all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011.

[1] GU L 326 dell'8.12.2011, pag. 45.

[2] A dette operazioni si applica la comunicazione della Commissione a norma dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato CE, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

[3] Risoluzione del Parlamento europeo del 2 luglio 2013 sulla prima relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo sulle attività delle agenzie degli Stati membri per il credito all'esportazione [2012/2320 (INI)].

3. Analisi delle relazioni annuali d'attività

a) Informazioni generali e finanziarie

Il quadro normativo vigente (regolamento (UE) n. 1233/2011) stabilisce le norme generali applicabili alle operazioni e ai programmi di credito all'esportazione. Sebbene la maggior parte dei governi europei abbia istituito un'ACE, l'ambito e il tipo di programmi di credito all'esportazione forniti nonché la struttura organizzativa dell'agenzia differiscono tra gli Stati membri.

In alcuni Stati membri l'ACE è un'amministrazione pubblica o un'agenzia governativa. In altri, come indicato sopra, svolge tale funzione una compagnia di assicurazione operante nel quadro di un mandato pubblico e sotto la vigilanza dello Stato. Non di rado gli Stati membri che offrono diverse forme di sostegno al credito all'esportazione dispongono di più ACE (ad esempio un'agenzia che offre sostegno pubblico sotto forma di garanzie o di assicurazioni per i prestiti commerciali e un'altra agenzia che, ad esempio, eroga prestiti diretti o aiuti per il tasso di interesse).

Nel 2017 erano 21 gli Stati membri dell'UE che offrivano programmi di credito all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011, gestiti da un totale di 29 agenzie e amministrazioni pubbliche diverse.

In generale gli Stati membri stanno ampliando il loro pacchetto di strumenti relativi ai programmi di credito all'esportazione. Per quanto riguarda i tipi di sostegno al credito all'esportazione forniti dalle ACE europee, la forma più comune è tuttora la "copertura pura" (ossia l'operazione di esportazione in questione è finanziata da una banca commerciale e l'ACE fornisce una garanzia o una copertura di tipo assicurativo). Tutti i 21 Stati membri che forniscono crediti all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011 hanno offerto questo tipo di sostegno nel corso del periodo di rendicontazione. La grande maggioranza degli Stati membri ha inoltre offerto altre forme di sostegno disciplinate dal regolamento (UE) n. 1233/2011 e rientranti nell'ambito di applicazione dell'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico[4], ad esempio prestiti o finanziamenti diretti (nel qual caso i finanziamenti sono forniti direttamente dall'ACE e non da una banca commerciale)[5] o rifinanziamenti[6]. Diverse relazioni annuali d'attività fanno anche esplicito riferimento al finanziamento di progetti[7], agli aiuti legati[8] e/o ai prestiti a favore delle PMI[9].

Negli ultimi anni si è assistito in generale a un'evoluzione verso una maggiore conformità via via che l'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico veniva ampliato per includere un ampio ventaglio di tematiche. Ciononostante le differenze seguenti dovrebbero essere tenute presenti, in quanto rendono difficile operare un raffronto esauriente. In primo luogo gli Stati membri hanno elaborato, nell'ambito delle forme generali di sostegno al credito all'esportazione di cui al precedente paragrafo, una vasta gamma di programmi di credito all'esportazione. Inoltre, sebbene un determinato prodotto possa essere comune a più ACE, i termini e le condizioni cui esso è soggetto potrebbero non essere gli

[4] L'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico, quale integrato nel diritto dell'Unione, figura nell'allegato II del regolamento.
[5] Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Italia, Polonia, Regno Unito, Slovacchia, Spagna e Ungheria.
[6] Slovacchia, Svezia e Ungheria.
[7] Danimarca, Germania, Italia e Paesi Bassi.
[8] Austria, Danimarca, Polonia, Spagna e Ungheria.
[9] Bulgaria, Danimarca e Romania.

stessi. In secondo luogo l'incidenza di un programma di credito all'esportazione dipende, ovviamente, anche dalle caratteristiche dell'economia nazionale e dalle capacità del settore finanziario privato.

Tenendo presenti queste riserve, la seguente tabella, che illustra l'esposizione aggregata al rischio nominale al 31 dicembre 2017, offre almeno un'idea generale del valore dei principali programmi di credito all'esportazione di tipo "copertura pura"[10].

Sostegno pubblico sotto forma di "copertura pura" nel 2017 (in miliardi di EUR) **In ordine di grandezza nell'UE, in funzione dell'esposizione aggregata al rischio nominale**	
Germania	85,8
Francia	69,2
Svezia	34,8
Italia	25,6
Paesi Bassi	24,4

Come già precedentemente indicato, le ACE europee operano in molti ambiti diversi che vanno oltre quelli interessati dall'obbligo di rendicontazione di cui al regolamento (UE) n. 1233/2011. La rendicontazione riguarda principalmente le operazioni di credito all'esportazione a medio e lungo termine (quali definite dall'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico). Numerose ACE europee offrono tuttavia anche prodotti quali crediti all'esportazione a breve termine, garanzie offerte da lettere di credito, garanzie del rischio di fabbricazione e prodotti di assicurazione degli investimenti. Si osservi inoltre che vari Stati membri hanno sviluppato prodotti di credito all'esportazione settoriali, ad esempio per la costruzione aeronautica e navale e per le infrastrutture ferroviarie. È utile tenere presente questo aspetto nella valutazione del più ampio ruolo economico delle ACE.

Informazioni dettagliate figurano nelle sezioni II e IV del modello di relazione utilizzato per le relazioni annuali d'attività e nelle relazioni annuali generali alle quali vari Stati membri fanno esplicito riferimento.

Nel complesso le relazioni annuali d'attività forniscono informazioni finanziarie pertinenti sui programmi di credito all'esportazione del 2017. Va tuttavia sottolineato che, in conformità del regolamento (UE) n. 1233/2011, gli Stati membri redigono tali relazioni nel rispetto del proprio quadro legislativo nazionale. Ne consegue che a volte le relazioni differiscono nella presentazione. La Commissione non ha osservazioni specifiche da formulare sugli aspetti finanziari delle relazioni annuali d'attività[11].

[10] Si noti che anche il Regno Unito ha presentato l'esposizione aggregata al rischio nominale per un valore pari a 23,1 miliardi di GBP al 31 marzo 2018.

[11] Conformemente all'allegato I, punto 1, il presente ciclo di rendicontazione lascia impregiudicate le prerogative delle istituzioni degli Stati membri che esercitano la sorveglianza dei programmi nazionali di credito all'esportazione.

b) Descrizione dei "rischi ambientali, che possono comportare altri rischi pertinenti"

In conformità dell'allegato I, punto 2, del regolamento (UE) n. 1233/2011, nella relazione annuale d'attività gli Stati membri *"descrivono in che modo i rischi ambientali, che possono comportare altri rischi pertinenti, sono presi in considerazione nelle attività di credito all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico delle loro ACE"*.

Le ACE continuano a valutare i rischi ambientali e gli Stati membri hanno ulteriormente perfezionato i processi interni allo scopo di valutare i rischi in questione. Se tali rischi sono ritenuti inaccettabili o sproporzionati, non è concessa alcuna copertura[12]. Se i rischi sono considerati accettabili, il sostegno al credito all'esportazione è di norma subordinato e vincolato a misure di mitigazione e al rispetto di determinate norme.[13] La convergenza delle pratiche è dimostrata, ad esempio, dall'applicazione di procedure di valutazione diverse a seconda del tipo e della categoria delle operazioni descritte esplicitamente da alcuni Stati membri[14].

L'allegato I, punto 2, cita i rischi ambientali e "altri rischi pertinenti". In generale, come negli anni precedenti, gli Stati membri hanno continuato a interpretare in senso lato i rischi ambientali e i rischi associati.

La valutazione delle operazioni tiene conto di molteplici aspetti, non soltanto ambientali. Ad esempio, vari Stati membri fanno esplicito riferimento alle ripercussioni sociali[15] e ai diritti umani[16]. Tali rischi possono essere valutati da esperti indipendenti esterni[17] oppure, come sempre più spesso accade, da specialisti che operano in seno a ciascuna ACE[18].

Inoltre quasi tutti gli Stati membri fanno riferimento in particolare alle procedure esposte nella raccomandazione dell'OCSE sugli approcci comuni ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e al dovere di diligenza ambientale e sociale (gli "approcci comuni"): dette procedure sono ormai accettate e hanno assunto forza normativa anche al di fuori dei paesi OCSE.

Molti Stati membri dichiarano di applicare gli approcci comuni oltre l'ambito raccomandato al fine di rafforzare il controllo su una fetta di operazioni ancora più vasta[19]. Gli Stati membri vanno anche oltre gli approcci comuni e prendono come riferimento non solo questi ultimi ma anche altre norme internazionali tra cui le politiche di salvaguardia della Banca mondiale[20], i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani[21], i principi del patto mondiale (Global Compact) delle Nazioni Unite[22], la dichiarazione dell'Organizzazione internazionale

[12] Ad esempio Austria, Belgio, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Ungheria.
[13] Ad esempio Belgio, Danimarca, Francia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.
[14] Ad esempio Belgio, Danimarca, Germania e Slovacchia.
[15] Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Spagna, Slovenia e Svezia.
[16] Austria, Germania, Regno Unito e Svezia.
[17] Ad esempio Repubblica ceca e Slovacchia.
[18] Ad esempio Belgio.
[19] Italia, Germania, Paesi Bassi e Spagna.
[20] Slovacchia.
[21] Danimarca, Finlandia, Germania e Svezia.
[22] Svezia.

del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro[23], i "principi Equator"[24], le norme della Società finanziaria internazionale (International Finance Corporation) in materia di prestazioni ambientali e sociali[25] e le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali[26]. Un'altra tendenza recente è l'integrazione delle iniziative relative ai cambiamenti climatici in questo contesto, compreso il riferimento alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.[27] Infine alcuni Stati membri hanno anche menzionato il loro costante impegno per il miglioramento e lo sviluppo delle discipline esistenti. La Finlandia, ad esempio, ha ricordato la sua partecipazione a gruppi di lavoro inter-ACE tesi a trovare approcci comuni alle questioni ambientali e sociali, come pure più ampi sforzi a livello internazionale per creare norme comuni che garantiscano condizioni di parità.

c) Altre informazioni contenute nelle relazioni annuali d'attività

Oltre alle informazioni già indicate nelle precedenti sezioni 3a) e 3b), le 21 relazioni annuali d'attività mostrano inoltre che gli Stati membri hanno elaborato politiche in materia di crediti all'esportazione che riguardano, più in generale, l'ambiente, la lotta alla corruzione e il prestito sostenibile ai paesi a basso reddito. Le tre raccomandazioni dell'OCSE[28] al riguardo svolgono un ruolo preminente, ma non esclusivo. Anche gli Stati membri che non sono membri dell'OCSE applicano o intendono applicare tali strumenti. La Bulgaria, ad esempio, applica la raccomandazione dell'OCSE sulla corruzione. Molti Stati membri dichiarano in particolare che gli "approcci comuni" trovano applicazione oltre l'ambito definito dall'OCSE.[29] Inoltre le politiche degli Stati membri sono elaborate tenendo conto delle norme internazionali[30] e del più ampio acquis dell'UE. I riferimenti agli "obiettivi", alle "norme" e agli "orientamenti" dell'UE dimostrano che si tiene conto di strumenti normativi vincolanti e non vincolanti e che lo spirito e la lettera della legge hanno pari importanza.

Inoltre gli Stati membri citano sempre più spesso considerazioni od obiettivi programmatici aggiuntivi a integrazione di quelli sanciti negli approcci comuni. Ne sono un esempio la sostenibilità sociale[31] e la lotta all'evasione fiscale[32]. In diversi casi le ACE in questione hanno sviluppato esse stesse strumenti pertinenti. Un esempio è costituito dalla politica in materia di responsabilità sociale delle imprese[33], che in genere comporta non soltanto sforzi interni ma anche uno stretto dialogo con i clienti delle ACE.[34]

Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, tra le nuove tendenze si osserva una maggiore attenzione alla sostenibilità[35] e alla riduzione delle emissioni[36]. Come nei precedenti

[23] Finlandia e Paesi Bassi.
[24] Regno Unito.
[25] Paesi Bassi e Slovacchia.
[26] Svezia.
[27] Finlandia.
[28] 1. Raccomandazione dell'OCSE sugli approcci comuni ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e al dovere di diligenza ambientale e sociale (i cosiddetti *"approcci comuni"*); 2. Raccomandazione dell'OCSE sulla corruzione e sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico; 3. Principi e orientamenti per promuovere prassi di prestito sostenibile nella concessione di crediti ufficiali all'esportazione ai paesi a basso reddito.
[29] Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia.
[30] Per i dettagli cfr. l'elenco sopra, sezione 3b).
[31] Danimarca, Germania, Romania, Slovacchia e Spagna.
[32] Svezia.
[33] Italia, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia.
[34] Ad esempio Belgio.
[35] Ad esempio Repubblica ceca, Italia, Polonia, Romania e Spagna.

cicli di rendicontazione, molti Stati membri sottolineano la particolare importanza dei diritti umani. Praticamente tutte le relazioni continuano a riflettere il sostegno allo sviluppo di una dimensione dei diritti umani nel quadro dei nuovi approcci comuni.

In generale le politiche degli Stati membri riguardanti le ACE tendono a convergere. Tale convergenza è evidente, ad esempio, nelle misure anticorruzione. Molti Stati membri impongono alle parti coinvolte di rilasciare una dichiarazione anticorruzione firmata e dichiarano esplicitamente che la copertura è automaticamente invalidata in caso di corruzione accertata[37]. Un crescente numero di Stati membri indica inoltre l'importanza del monitoraggio[38] e incoraggia attivamente le banche e gli esportatori a elaborare le proprie misure anticorruzione[39].

Molti Stati membri, oltre a garantire la conformità agli approcci comuni, hanno sviluppato i propri strumenti specifici di lotta alla corruzione, ad esempio misure in materia di denuncia di irregolarità (*whistle-blowing*)[40]. Le misure contro il riciclaggio di denaro continuano a essere citate come prioritarie[41], unitamente alla prevenzione del finanziamento del terrorismo[42].

Analogamente la convergenza è dimostrata dal rigoroso rispetto dei requisiti imposti dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale, cui molti Stati membri hanno fatto riferimento per quanto riguarda le prassi di prestito sostenibile ai paesi a basso reddito[43].

Gli Stati membri sono inoltre attenti a garantire che le ACE svolgano la loro attività nella massima trasparenza possibile, rispettando nel contempo la riservatezza che potrebbe essere necessaria per le operazioni commerciali. Vari Stati membri riservano particolare attenzione a tale tematica nelle relazioni annuali d'attività per il 2017[44].

Stando alle relazioni da essi fornite, sembra che gli Stati membri abbiano integrato gli approcci comuni dell'OCSE nelle loro politiche di credito all'esportazione. Inoltre, come dimostrano le diverse considerazioni di cui sopra, gli approcci comuni sono considerati sempre più una norma *minima*. In molti settori gli Stati membri applicano le proprie misure supplementari per garantire che il sostegno al credito all'esportazione sia disponibile soltanto per le operazioni che rispettano una rigorosa serie di norme in vari ambiti, da quello ambientale a quello sociale.

d) Rispetto da parte delle ACE degli obiettivi e degli obblighi dell'Unione

Per accrescere la trasparenza a livello dell'Unione, a norma del regolamento (UE) n. 1233/2011 gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione una relazione annuale d'attività fornendo, nel rispetto del proprio quadro legislativo nazionale, determinate informazioni finanziarie e operative sulle loro attività di credito all'esportazione, comprendenti anche informazioni relative alla modalità di gestione dei rischi ambientali.

[36] Belgio e Danimarca.
[37] Ad esempio Bulgaria, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Romania.
[38] Belgio, Italia e Regno Unito.
[39] Belgio, Danimarca e Germania.
[40] Slovacchia e Svezia.
[41] Svezia.
[42] Svezia.
[43] Ad esempio Italia, Paesi Bassi e Ungheria.
[44] Austria, Belgio, Danimarca, Slovacchia e Svezia.

Conformemente all'allegato I, punto 3, "*la Commissione elabora un resoconto annuale destinato al Parlamento europeo, basato su tali informazioni e comprendente una valutazione del rispetto da parte delle ACE degli obiettivi e obblighi dell'Unione*".

Gli obiettivi generali dell'Unione e i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sono elencati rispettivamente negli articoli 3[45] e 21 del trattato sull'Unione europea (TUE).

Per quanto riguarda la politica commerciale comune dell'UE, all'articolo 206 e all'articolo 207, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è fatto riferimento ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

Tutti gli Stati membri che hanno presentato relazioni dimostrano di aver elaborato politiche conformi agli obiettivi dell'UE per accompagnare la gestione dei loro programmi di credito all'esportazione. Le raccomandazioni specifiche in materia di credito all'esportazione formulate dall'OCSE – finora l'unica organizzazione internazionale ad aver elaborato norme specializzate in tale settore programmatico – hanno un'applicazione generalizzata e nella maggior parte dei casi le attività degli Stati membri vanno oltre.

Al fine di migliorare la propria capacità di valutare ulteriormente le attività degli Stati membri, la Commissione, in collaborazione con il servizio europeo per l'azione esterna e in consultazione con diversi portatori di interessi, ha proposto agli Stati membri di ampliare la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nelle relazioni annuali d'attività. Un modello per la rendicontazione riveduto e ampliato è attualmente oggetto di una discussione con gli Stati membri.

Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a formulare una dichiarazione in merito al rispetto, da parte degli Stati membri, degli obiettivi e degli obblighi dell'Unione; la Commissione europea ha stilato il suo resoconto annuale conformemente all'allegato I. Il resoconto della Commissione si basa quindi sulle relazioni annuali d'attività presentate dagli Stati membri e non può essere considerato definitivo. Nondimeno, la Commissione ritiene che le informazioni contenute nelle relazioni annuali d'attività dimostrino chiaramente che le ACE rispettano gli articoli 3 e 21 TUE e non apportino elementi comprovanti la non conformità di nessuno Stato membro. È ovviamente possibile che le istituzioni europee preferiscano porsi congiuntamente obiettivi politici più ambiziosi. La Commissione è pronta ad agevolare e a promuovere un dialogo interistituzionale al riguardo ma deve, nel contempo, effettuare la propria valutazione in conformità dell'allegato I, punto 3.

Per quanto riguarda il rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dal diritto della concorrenza dell'Unione, al livello dell'OMC non vi sono state controversie riguardanti i programmi europei di credito all'esportazione nel corso del periodo di rendicontazione. Nel 2017 non sono pervenute alla Commissione europea denunce in merito a potenziali violazioni del diritto dell'UE riguardanti le agenzie di credito all'esportazione.

[45] Tra l'altro, a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE, nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione "contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite".