



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 13 marzo 2020
(OR. en)

6835/20

ECOFIN 196
RELEX 216

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 marzo 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2020) 96 final
----------------	--------------------

Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione dell'applicazione della decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione
----------	---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 96 final.

All.: COM(2020) 96 final



Bruxelles, 12.3.2020
COM(2020) 96 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sulla valutazione dell'applicazione della decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione

1. INTRODUZIONE

La presente relazione riassume la valutazione della Commissione sull'attuazione nel periodo 2014-2018 della garanzia di bilancio dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti (BEI) in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione. La valutazione integrale è stata pubblicata in un documento di lavoro dei servizi della Commissione nel settembre 2019¹.

La garanzia di bilancio dell'UE, strutturata dalle decisioni consecutive del Parlamento europeo e del Consiglio, è abitualmente definita "mandato per i prestiti esterni della BEI" (mandato di prestiti esterni)². La valutazione della Commissione ha carattere ex post e riguarda il periodo dalla metà del 2014 alla fine del 2018, l'ultimo anno per il quale sono disponibili dati completi. Conformemente a quanto richiesto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, la valutazione mira a contribuire a una eventuale nuova decisione sulla copertura delle operazioni di finanziamento della BEI attraverso la garanzia dell'Unione nel periodo successivo al 2020³.

In particolare, la valutazione intende contribuire alla definizione delle future garanzie di bilancio dell'UE nel contesto dello strumento integrato di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) proposto dalla Commissione nel giugno 2018. I triloghi sulla proposta legislativa sono stati avviati recentemente.⁴ La valutazione rappresenta uno dei contributi della Commissione al lavoro del gruppo di saggi ad alto livello sull'architettura finanziaria europea per lo sviluppo⁵.

A partire dal 2021, il mandato per i prestiti esterni dovrebbe essere sostituito da uno strumento più ampio, vale a dire il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD+), attraverso il quale le garanzie di bilancio dell'UE saranno messe a disposizione della BEI e di altre istituzioni finanziarie internazionali o istituzioni di finanziamento allo sviluppo nel contesto di un'"architettura finanziaria aperta".⁶

La valutazione ha esaminato l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE della garanzia di bilancio su cui si fonda l'attuale mandato di prestiti esterni in rapporto alle aspettative iniziali espresse dal Parlamento europeo e dal Consiglio nella decisione istitutiva del mandato.

¹ SWD(2019) 333 final.

² La base giuridica è la decisione n. 466/2014/UE (decisione istitutiva), modificata dalla decisione (UE) 2018/412 a seguito di una revisione intermedia. La garanzia è fornita attraverso un accordo di garanzia tra la Commissione e la BEI, la cui versione più recente è stata ultimata il 3 ottobre 2018.

³ Articolo 20 della decisione istitutiva del mandato.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development, ottobre 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Cfr. anche la comunicazione della Commissione "Verso un'architettura finanziaria più efficiente per gli investimenti al di fuori dell'Unione europea", COM(2018) 644 final.

I mandati di prestiti esterni conferiti alla Banca europea per gli investimenti sono un elemento ricorrente della politica esterna della Comunità economica europea e quindi dell'Unione europea sin dal 1977. La garanzia di bilancio dell'UE è ispirata dall'obiettivo di migliorare la capacità di assunzione del rischio della BEI limitandone sensibilmente l'esposizione al rischio a un profilo commisurato alle norme stabilite dagli organi direttivi della medesima. In altri termini, la garanzia dell'UE permette alla BEI di effettuare operazioni di investimento in contesti più rischiosi al di fuori dell'UE sulla base del suo livello di capitale e di riserve esistente e la aiuta al tempo stesso a mantenere il suo rating di credito AAA.

La garanzia dell'UE è tradizionalmente accordata alla BEI per un periodo coincidente con il quadro finanziario pluriennale dell'UE. Il carattere settennale del mandato di prestito esterno è stato determinante nel consentire alla BEI di sviluppare le capacità umane e materiali necessarie a effettuare operazioni di investimento al di fuori dell'UE, la cui preparazione richiede solitamente più di un anno. In cambio della prevedibilità e dell'effetto di mitigazione del rischio derivanti dalla garanzia dell'UE, le operazioni di finanziamento effettuate nell'ambito del mandato di prestiti esterni dovrebbero raggiungere gli obiettivi e soddisfare le condizioni stabiliti dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

L'ambito di applicazione della garanzia dell'UE alla base del mandato di prestiti esterni varia a seconda della natura dell'operazione di finanziamento: le operazioni di finanziamento della BEI con controparti del settore pubblico (in genere per la realizzazione di infrastrutture) beneficiano di una garanzia globale, che copre i rischi operativi e politici. In tale garanzia globale rientrano anche i prestiti della BEI a banche o imprese che beneficiano di una garanzia statale e i finanziamenti nel quadro del mandato per il settore privato dell'iniziativa per la resilienza economica, istituito in seguito alla revisione intermedia del mandato di prestiti esterni nel 2018. La garanzia globale consente alla BEI di rinunciare al premio di rischio che altrimenti dovrebbe includere nel suo tasso d'interesse⁷. Di conseguenza, i paesi partner o le loro istituzioni/imprese hanno potuto ottenere prestiti dalla BEI a un costo notevolmente inferiore.

Per contro, le operazioni effettuate dalla BEI nel settore privato in assenza di una garanzia statale beneficiano solo di una garanzia di rischio politico dell'UE, che copre talune situazioni ulteriormente definite nell'accordo di garanzia sottoscritto con la BEI, nella fattispecie il mancato pagamento dovuto a non trasferibilità della valuta, espropriazione, eventi bellici o disordini civili o denegata giustizia in caso di violazione del contratto. La garanzia di rischio politico fornita dall'UE non si traduce in una riduzione del tasso di interesse della BEI. Tuttavia, i prezzi dei prestiti della BEI rimangono interessanti per i clienti grazie ai bassi costi di finanziamento della BEI sui mercati finanziari.

⁷ In deroga alle citate disposizioni, i progetti del settore privato nel quadro del mandato per il settore privato dell'iniziativa per la resilienza economica, stabilito in seguito alla revisione intermedia del mandato di prestiti esterni nel 2018, beneficiano della garanzia globale dell'UE. Non vi è tuttavia una rinuncia al premio di rischio, che viene trasferito dalla BEI all'UE in considerazione del rischio assunto da quest'ultima.

La garanzia dell'UE copre il primo 65 % dell'esposizione in essere della BEI nelle operazioni di finanziamento rientranti nel mandato di prestiti esterni a livello di portafoglio. Pertanto, ogni qual volta un mutuatario non rimborsa un prestito BEI e la BEI attiva la garanzia dell'UE per compensare il mancato rimborso, l'UE è tenuta a onorare appieno l'attivazione della garanzia fino al limite del 65 % del portafoglio garantito. La prestazione della garanzia di bilancio non prevede il pagamento di alcuna commissione all'UE da parte della BEI, la quale non riceve alcuna remunerazione diretta dall'UE per l'attuazione del mandato. I costi amministrativi della BEI nel contesto del mandato di prestiti esterni sono coperti dalla maggiorazione inclusa nel tasso di interesse della BEI, in linea con la sua politica standard di formazione dei prezzi per i prestiti.

Il mandato di prestiti esterni è uno degli strumenti utilizzati dall'UE per attuare le priorità della sua politica esterna. La decisione istitutiva del mandato fa riferimento all'"interesse generale dell'Unione" e ai principi che guidano l'azione esterna dell'Unione quali definiti nel trattato. Dispone altresì che "nei paesi in via di sviluppo [...], le operazioni di finanziamento della BEI contribuiscono [...] agli obiettivi della politica dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo, in particolare la riduzione della povertà attraverso la crescita inclusiva e lo sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibili". L'attuale decisione istitutiva del mandato definisce una serie di obiettivi da sostenere mediante la garanzia di bilancio dell'UE, vale a dire il sostegno allo sviluppo del settore privato locale e lo sviluppo delle infrastrutture socioeconomiche, entrambi compatibili con la promozione degli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi, integrazione regionale o resilienza economica a lungo termine.

2. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE

Un limite fondamentale della valutazione della Commissione è legato al fatto che la realizzazione delle operazioni di investimento nell'ambito del mandato di prestiti esterni richiede diversi anni, soprattutto nel caso dei progetti infrastrutturali. Pertanto, le informazioni attualmente disponibili sui risultati effettivi e sugli impatti delle operazioni finanziate sono limitate. Per il momento il quadro per la misurazione dei risultati della BEI si basa essenzialmente su stime iniziali e i tempi di raccolta dei dati sui risultati raggiunti sono piuttosto lunghi. Nella sua valutazione la Commissione si è pertanto basata soprattutto sui dati attualmente disponibili relativi agli importi dei finanziamenti sottoscritti ed erogati nonché sulle conclusioni di uno studio esterno completato a metà 2018⁸ e sulle osservazioni presentate da varie parti interessate.

Conformemente alla decisione istitutiva del mandato, 64 paesi terzi sono oggi ammissibili alle operazioni di finanziamento della BEI nell'ambito della garanzia di bilancio dell'UE. La BEI ha concluso accordi quadro con 57 di tali paesi e può pertanto effettuare con loro operazioni di finanziamento. Nel periodo in esame, la BEI ha sottoscritto operazioni di finanziamento in

⁸ Ecorys e CEPS, 2018, "Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate", pubblicato congiuntamente alla valutazione della Commissione.

38 paesi nell'ambito del mandato di prestiti esterni e in altri sei paesi nell'ambito dei suoi strumenti di rischio proprio⁹. Il mandato di prestiti esterni consente alla BEI di effettuare operazioni di finanziamento in paesi a rischio più elevato rispetto a quelli che potrebbe altrimenti raggiungere con gli strumenti di rischio proprio¹⁰.

Il massimale globale della garanzia di bilancio dell'UE per le operazioni esterne della BEI nel periodo 2014-2020 ammonta a 32,3 miliardi di EUR. Alla fine del 2018, le sottoscrizioni nette totali delle operazioni di finanziamento della BEI nell'ambito del mandato di prestiti esterni 2014-2020 ammontavano a 17,6 miliardi di EUR, vale a dire a circa il 54 % del massimale globale della garanzia rivisto durante la revisione intermedia. A titolo di confronto (benché solo approssimativo, per via delle differenze nei contesti di mercato, geopolitico e normativo), alla fine del 2011 – ossia in una fase simile del precedente mandato esterno – la percentuale di utilizzo era del 66 %. Nel periodo 2014-2018, 189 operazioni sono state finanziate nell'ambito del mandato di prestiti esterni, con una portata media di circa 90 milioni di EUR.

L'utilizzo relativamente limitato da parte della BEI dei massimali di garanzia del mandato di prestiti esterni 2014-2020 può essere in parte attribuito all'evoluzione della situazione in Turchia dal 2016 e al conflitto nell'Ucraina orientale a partire dal 2014¹¹. Inoltre, i massimali di garanzia assegnati dall'attuale decisione istitutiva ai paesi limitrofi dell'UE (orientali e meridionali) sono complessivamente superiori di 6 miliardi di EUR ai massimali previsti dal precedente mandato, mentre la capacità di assorbimento si è ridotta a causa del conflitto in Siria e della volatilità politica in diversi altri paesi. Nel loro insieme, questi fattori esterni spiegano in larga misura perché, alla fine del 2018, l'utilizzo da parte della BEI dei massimali di garanzia disponibili fosse inferiore rispetto a quello registrato nella stessa fase del precedente mandato esterno.

Un'altra indicazione quantitativa pertinente dell'**efficacia** della garanzia dell'UE può essere ricavata dall'analisi dei tassi di esborso nell'ambito del mandato di prestiti esterni, vale a dire dal rapporto tra il finanziamento effettivamente erogato dalla BEI e gli importi sottoscritti nei contratti di finanziamento della medesima con le sue controparti (al netto degli importi successivamente annullati). Analogamente all'analisi dei tassi di utilizzo della garanzia, l'analisi degli esborsi deve tener conto delle differenze intertemporali nell'ambiente di mercato e nei contesti geopolitici e normativi.

⁹ La BEI dispone attualmente di quattro strumenti di rischio proprio nelle regioni coperte dal mandato di prestiti esterni, vale a dire lo strumento di preadesione (Pre-Accession Facility, PAF), il Fondo di finanziamento per la politica di vicinato (Neighbourhood Financing Facility, NFF), lo strumento per l'azione per il clima e l'ambiente (Climate Action and Environment Facility, CAEF) e lo strumento per i progetti strategici (Strategic Projects Facility, SPF). Gli ultimi due strumenti coprono anche i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e i paesi e territori d'oltremare degli Stati membri dell'UE.

¹⁰ La decisione delegata (UE) 2018/1102 della Commissione, del 6 giugno 2018, ha aggiunto l'Iran all'elenco dei paesi ammissibili al mandato di prestiti esterni, ma al momento non è in vigore un accordo quadro con tale paese.

¹¹ La BEI ha sospeso la sottoscrizione di nuove operazioni di finanziamento in Russia su richiesta dal Consiglio europeo, presentata il 16 luglio 2014 in considerazione dell'annessione illegale della Crimea e del conflitto militare nell'Ucraina orientale.

Alla fine del 2018 la BEI aveva erogato 5,8 miliardi di EUR nell'ambito del mandato di prestiti esterni 2014-2020, pari al 33 % delle sottoscrizioni nette, mentre l'importo da essa erogato alla fine del 2011 ammontava a 8,5 miliardi di EUR, ossia al 44 % degli importi netti sottoscritti ai sensi del suo mandato esterno per il periodo 2007-2013.

Il rallentamento degli esborsi nel quadro del mandato di prestiti esterni 2014-2020 rispetto al precedente mandato appare principalmente imputabile a fattori esterni, quali debolezza dei quadri normativi, frammentarietà normativa, instabilità dei governi, scarse capacità delle istituzioni, avvicendamento del personale e lentezza e inefficienza delle procedure nei paesi beneficiari. I prestiti sovrani e quelli concessi ai comuni sono particolarmente vulnerabili a tali fattori, poiché l'erogazione di prestiti per le infrastrutture è subordinata al soddisfacimento di una serie di condizioni, ad es. in materia di preparazione tecnica e appalti. Inoltre, in molti paesi, i prestiti assunti dagli Stati presso la BEI sono soggetti a ratifica parlamentare e ciò allunga i tempi di attuazione dei progetti¹².

Per quanto riguarda i fattori interni alla progettazione del mandato di prestiti esterni o alla sua attuazione da parte della BEI, i volumi di sottoscrizione elevati sono più facilmente comunicabili e ricevono in generale più attenzione rispetto agli esborsi. In seno agli organi direttivi della BEI si dibatte inoltre sull'adeguatezza del sistema di incentivazione all'interno della BEI, anche sotto il profilo della remunerazione del personale e della relativa attenzione destinata ai volumi degli impegni rispetto agli esborsi e agli aspetti qualitativi.

La maggior parte delle operazioni legate al mandato di prestiti esterni è costituita da prestiti al settore pubblico per lo sviluppo di infrastrutture. Alla fine del 2018, questi equivalevano a circa 11 miliardi di EUR di operazioni sottoscritte. Le operazioni destinate a finanziare lo sviluppo del settore privato ma beneficiarie della garanzia globale rappresentavano circa un quarto delle sottoscrizioni nell'ambito del mandato di prestiti esterni nel periodo 2014-2018. Infine, le operazioni coperte dalla garanzia di rischio politico costituivano circa un decimo dei volumi sottoscritti nel quadro del mandato di prestiti esterni. Queste ultime operazioni forniscono finanziamenti a banche o società commerciali e presentano tassi di erogazione relativamente rapidi.

Grazie alla garanzia dell'UE, i beneficiari usufruiscono dei finanziamenti della BEI a un costo inferiore e su periodi di tempo più lunghi. Ciò rappresenta un notevole vantaggio per gli investimenti pubblici, ma desta preoccupazioni quanto alla possibilità che le banche e le società che ricevono finanziamenti da altre fonti a condizioni meno favorevoli vengano penalizzate. La decisione istitutiva del mandato stabilisce che le operazioni di finanziamento

¹² In alcuni paesi del vicinato la capacità di attuazione è in parte peggiorata nel periodo 2014-2018 rispetto al periodo del mandato precedente. Inoltre, nel periodo 2014-2016 è stato sottoscritto un notevole volume di finanziamenti della BEI a favore dell'Ucraina in un arco di tempo relativamente breve. Infine, i tassi di esborso inferiori registrati in America Latina nell'ambito del mandato di prestiti esterni 2014-2020 possono essere spiegati con il recente orientamento verso investimenti nelle infrastrutture del settore pubblico a sostegno dell'azione per il clima, che tendono a essere erogati più lentamente rispetto ai prestiti per lo sviluppo del settore privato.

nel quadro del mandato di prestiti esterni devono possedere "un valore aggiunto sulla base della valutazione propria della BEI", ma non prevede esplicitamente il requisito della loro *addizionalità*, intesa come capacità di evitare la sostituzione del potenziale sostegno e degli investimenti provenienti da altre fonti pubbliche o di private. Quest'ultimo requisito si applicherà alle operazioni di finanziamento della BEI coperte dalla garanzia di bilancio dell'UE per il periodo successivo al 2020¹³.

Nell'aggiornamento degli orientamenti tecnici operativi regionali per il mandato di prestiti esterni emesso dalla Commissione nell'aprile 2019 si afferma che, per evitare il più possibile il rischio di distorsione del mercato che potrebbe derivare dall'intervento della BEI coperto dalla garanzia di bilancio dell'UE, è opportuno che il valore aggiunto di tale intervento sia oggetto di particolare attenzione da parte della stessa BEI. Ciò è importante soprattutto quando si vagliano possibili operazioni in settori e paesi caratterizzati da un'intensa concorrenza e/o da condizioni di mercato o prossime a quelle di mercato¹⁴. Il rischio di distorsione del mercato potrebbe essere affrontato in particolare mediante un maggiore ricorso all'opzione di modulazione al rialzo dei tassi di interesse della BEI, se del caso alla luce delle condizioni di mercato.

In termini geografici, l'attuazione del mandato di prestiti esterni alla fine del 2018 variava secondo le regioni:

- nella regione in fase di preadesione, alla fine del 2018 la BEI aveva utilizzato circa il 41 % del massimale della garanzia per tale regione. La garanzia dell'UE è stata fondamentale per consentire alla BEI di finanziare operazioni nei Balcani occidentali. Tuttavia, le attività della BEI in Turchia sono state ridimensionate nel periodo successivo al 2016;
- nel vicinato meridionale, alla fine del 2018 la BEI aveva utilizzato circa la metà del massimale della garanzia. Si è spesso avvalsa della *garanzia globale* anche per operazioni effettuate nel settore privato (coperte da una garanzia statale), che altrimenti sarebbero coperte solo da una garanzia di rischio politico. In questa regione, l'attuazione dei progetti riguardanti infrastrutture pubbliche ha spesso subito ritardi;
- nel vicinato orientale, la BEI ha fatto ricorso al mandato di prestiti esterni quasi esclusivamente a copertura delle sue operazioni di finanziamento, praticamente senza concedere prestiti a proprio rischio. Ha utilizzato gran parte del massimale di garanzia regionale (78 %) soprattutto per sostenere l'Ucraina nel contesto dell'annessione illegale della penisola di Crimea da parte della Russia nel 2014 e delle azioni destabilizzanti in corso. Tuttavia, l'attuazione di numerose operazioni nel quadro del mandato di prestiti esterni non è ancora e il tasso di disborso rimane molto basso (23 % delle sottoscrizioni nette alla fine del 2018);

¹³ Articolo 209, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193, del 30.7.2018, pag. 1.

¹⁴ C(2019) 2747 final, pagg. 14, 24, 35 e 38.

- l'attuazione del mandato di prestiti esterni è particolarmente avanzata in America latina e in Sudafrica, le quali rappresentano però soltanto un decimo del massimale della garanzia di bilancio dell'UE. Nel caso dell'Asia e dell'Asia centrale, il tasso di utilizzo della garanzia dell'UE è elevato, ma l'attuazione in termini di livelli di esborso è relativamente bassa.

Il mandato di prestiti esterni supera gli obiettivi stabiliti dal legislatore dell'UE per quanto riguarda il sostegno alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi. I finanziamenti della BEI a favore del clima nel periodo 2014-2018 rappresentano il 34 % del totale dei volumi di finanziamento sottoscritti, attestandosi al di sopra dell'obiettivo del 25 %.

L'**efficienza** e il **valore aggiunto** della garanzia dell'UE rispondono alle aspettative dei legislatori. Rispetto ai corrispondenti importi di bilancio stanziati a titolo del fondo di garanzia, l'ammontare dei finanziamenti BEI erogati ai beneficiari è superiore in qualsiasi momento di circa 11 volte e quello degli investimenti totali mobilizzati di oltre 20 volte¹⁵. Ad oggi non si registrano attivazioni della garanzia di bilancio dell'UE su operazioni nell'ambito del mandato di prestiti esterni 2014-2020. Come descritto nelle relazioni annuali della Commissione, la BEI ha attivato la garanzia dell'UE in relazione a una serie di operazioni effettuate in Siria dal 2012 nonché a un'operazione in Tunisia (Aeroporto Enfidha). Tutte queste operazioni rientrano nei precedenti mandati esterni e sono in corso iniziative volte a recuperare gli importi oggetto di inadempimento. Gli importi prelevati dal fondo di garanzia per le azioni esterne nei decenni precedenti sono stati recuperati.

Il mandato di prestiti esterni incentiva la BEI a effettuare volumi relativamente elevati di prestiti sul proprio bilancio, che talvolta raggiungono il suo limite di cofinanziamento per singolo progetto, fissato al 50 % in quanto la garanzia dell'UE a sostegno del mandato di prestiti esterni copre soltanto la BEI e non altri coinvestitori. Un diverso modello di intervento dell'UE è stato introdotto nel 2017 mediante la garanzia del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), in base alla quale la garanzia dell'UE può realizzarsi per mezzo di una tranche di primo o di secondo rischio che protegge non solo l'istituzione finanziaria esecutrice ma anche (o principalmente) gli altri coinvestitori. Il modello EFSD presuppone un tasso di copertura molto più elevato (attualmente del 50 %) a causa del più alto rischio finanziario atteso associato all'intervento dell'UE, destinato chiaramente anche ai paesi meno avanzati, ma può risultare più utile per il finanziamento di operazioni nelle quali la mobilitazione degli investimenti del settore privato è un obiettivo primario, anche in relazione al principio della remunerazione nell'ambito della garanzia dell'EFSD.

Il mandato di prestiti esterni svolge un ruolo **rilevante** nel favorire il raggiungimento degli obiettivi di politica esterna dell'UE. Tuttavia, la quota più consistente della garanzia del mandato di prestiti esterni è attualmente destinata a operazioni effettuate nei paesi a reddito medio-alto e soltanto un numero limitato di operazioni è stato finanziato dalla BEI nei paesi meno avanzati. Tale aspetto può essere considerato una lacuna nella rilevanza del mandato di

¹⁵ Il tasso di copertura è fissato al 9 % delle esposizioni in essere nell'ambito della garanzia. I finanziamenti della BEI coprono solitamente fino al 50 % dei costi di investimento totali del progetto.

prestiti esterni rispetto alla politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, da colmare nella definizione delle future garanzie di bilancio dell'UE entro i limiti imposti dalla sostenibilità del debito.

La **coerenza** e l'allineamento del mandato di prestiti esterni con la politica dell'UE e gli interventi degli Stati membri potrebbero essere migliorati anche assicurando un orientamento politico più deciso da parte dell'UE e una maggiore condivisione delle informazioni tra la BEI e i servizi della Commissione lungo l'intero arco dei progetti. La Commissione formula pareri sulle operazioni previste della BEI nell'ambito della procedura di cui all'articolo 19 dello statuto della BEI. Se il parere emanato dalla Commissione è positivo, l'operazione prevista può essere inserita nel mandato di prestiti esterni e coperta dalla garanzia dell'UE. Tale consultazione si svolge però in una fase relativamente precoce e il livello di scambio delle informazioni durante il processo di cui all'articolo 19 è spesso insufficiente.

Numerosi anni di dialogo hanno condotto alla messa a punto di accordi non vincolanti tra la BEI e i servizi della Commissione, finalizzati a migliorare, tra l'altro, il coordinamento a monte delle potenziali operazioni di finanziamento individuate dalla BEI. Nel novembre 2018, la BEI e la direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento (DG NEAR) hanno firmato una nota congiunta in cui esprimevano l'impegno reciproco a rafforzare lo scambio di informazioni su potenziali operazioni della BEI nel quadro del mandato di prestiti esterni. Inoltre, la Commissione e il SEAE forniscono in misura crescente riscontri tempestivi sulle panoramiche indicative delle ultime potenziali operazioni individuate trasmesse dalla BEI alla Commissione su base trimestrale.

Le denunce delle parti interessate relative a operazioni nel quadro del mandato di prestiti esterni rappresentano il 45 % del totale delle denunce registrate nell'ambito del meccanismo di denuncia della BEI nel periodo 2014-2018. Ne consegue che nei paesi coperti dal mandato di prestiti esterni le operazioni della BEI comportano un rischio elevato per la sua reputazione, se confrontato con la percentuale inferiore al 10 % che esse rappresentano rispetto al volume complessivo delle attività della BEI, sebbene molte di tali denunce siano state ritenute prive di basi solide dalla BEI. Un importante suggerimento sistemico emerso dalle critiche provenienti dalla società civile sulle singole operazioni effettuate nel quadro del mandato di prestiti esterni è quello di ampliare e rafforzare le clausole contenute nei contratti di finanziamento della BEI che consentono di sospendere gli esborsi in caso di violazione dei diritti umani e delle norme ambientali e sociali durante la fase di attuazione. Anche la condivisione di informazioni tra la BEI e la Commissione per quanto riguarda l'applicazione di tali clausole presenta margini di miglioramento.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il mandato di prestiti esterni 2014-2018 offre numerosi spunti per massimizzare l'addizionalità delle garanzie di bilancio dell'UE nel quadro del regolamento NDICI post-2020:

- ai fini dell'elaborazione delle politiche, è utile operare una distinzione più netta tra l'impatto auspicato della garanzia dell'UE sul vantaggio finanziario trasferito ai beneficiari i) del settore pubblico e ii) del settore privato. Se l'abbattimento dei costi può essere giustificato da ragioni politiche nel caso delle operazioni di finanziamento con determinate tipologie di controparti del settore pubblico, ciò non è necessariamente vero nel caso dei finanziamenti erogati al settore privato;
- è opportuno riservare un'attenzione costante alla riduzione dei rischi di distorsione del mercato e potrebbe essere messa a punto una politica più esplicita sul ricorso a misure di mitigazione chiave quali la modulazione al rialzo dei tassi di interesse, al fine di riflettere le condizioni del mercato locale nei finanziamenti erogati al settore privato.
- la motivazione del ricorso a garanzie globali nel finanziamento per lo sviluppo del settore privato merita di essere esaminata attentamente;
- l'erogazione di finanziamenti in valuta locale potrebbe essere ulteriormente incoraggiata.

Più in generale, dalla valutazione sono emerse le seguenti raccomandazioni chiave per il miglioramento dell'attuazione del mandato di prestiti esterni, rilevanti anche ai fini della definizione delle garanzie di bilancio dell'UE per il periodo successivo al 2020 nel contesto del regolamento NDICI:

- esaminare le opzioni a disposizione per rendere più tempestive la segnalazione e la valutazione dei risultati concreti ottenuti e approfondire l'analisi degli impatti effettivi;
- aumentare le informazioni che la BEI condivide con la Commissione per quanto riguarda l'applicazione efficace delle clausole contrattuali che consentono alla BEI di sospendere gli esborsi in caso di non conformità dei progetti alle norme ambientali, sociali e in materia di diritti umani, fiscalità e trasparenza;
- migliorare la collaborazione tra la BEI, i servizi della Commissione e il SEAE nella definizione delle dimensioni ottimali delle operazioni di investimento previste, adeguandole ai paesi beneficiari (anche per garantire la sostenibilità del debito), e aiutare i paesi beneficiari a utilizzare più rapidamente i finanziamenti approvati nel quadro del mandato di prestiti esterni;
- rivolgere un'attenzione costante alla minimizzazione del rischio di distorsione del mercato nei finanziamenti concessi alle imprese del settore privato. In particolare, prevedere vincoli più rigorosi per l'attivazione della garanzia globale dell'UE, ad esempio limitandone l'ambito di applicazione ai soli investimenti del settore pubblico e/o richiedendo un'adeguata remunerazione della garanzia dell'UE. Garantire l'attuazione effettiva dei *principi rafforzati di finanziamento misto a condizioni agevolate per le operazioni nel settore privato delle istituzioni finanziarie di sviluppo*, recentemente concordati;
- rafforzare l'allineamento delle operazioni nel quadro del mandato di prestiti esterni con le politiche dell'UE, attraverso un orientamento politico più deciso da parte dell'UE e un coordinamento più stretto tra la BEI, la Commissione e il SEAE. Quest'ultimo comprende il coordinamento nella fase iniziale, la fornitura di informazioni più complete da parte della BEI nelle "consultazioni a norma dell'articolo 19" prima dell'approvazione delle operazioni di finanziamento e il monitoraggio congiunto dell'attuazione dei progetti;

- adeguare la copertura geografica delle possibili finestre di investimento esterno dell'UE per il periodo successivo al 2020 e l'allocazione della garanzia dell'UE nelle varie regioni alle priorità della politica esterna dell'UE per tale periodo e alle esigenze dei paesi partner;
- favorire la creazione di sinergie più efficaci tra i punti di forza della BEI in termini di bassi costi di finanziamento e quelli di altri istituti finanziari in termini di presenza sul territorio, competenza settoriale e impatto sullo sviluppo.

Le fragilità e i punti di forza dell'attuale mandato di prestiti esterni sono pertinenti ai fini del più ampio dibattito sull'architettura finanziaria europea per lo sviluppo per il periodo successivo al 2020. Gli ingenti finanziamenti a basso costo erogati a favore degli investimenti nelle infrastrutture del settore pubblico potrebbero continuare a essere sostenuti mediante una garanzia di bilancio dell'UE appositamente destinata a questa tipologia di operazioni, ma rafforzata da un più deciso orientamento politico da parte delle istituzioni dell'UE. Per quanto riguarda i finanziamenti erogati al settore privato, la maggiore preferenza per l'attrazione di investimenti privati può giustificare una diversa strutturazione della garanzia, meno incentrata sui volumi concessi direttamente dalla BEI (o dalle altre istituzioni finanziarie internazionali coinvolte) e con prezzi più vicini ai livelli di mercato.