



Bruxelles, 4.5.2018
COM(2018) 262 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**

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/CE¹ stabilisce che gli Stati membri presentino alla Commissione una relazione annuale d'attività per accrescere la trasparenza a livello dell'Unione. Sulla base di tali informazioni, la Commissione elabora un resoconto annuale destinato al Parlamento europeo.

Il presente resoconto annuale riguarda l'anno civile 2015 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 termine² 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. In questi casi la gestione del programma pubblico di credito all'esportazione è rigorosamente distinta da altre attività del settore privato (che sono evidentemente escluse dal 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. 1233/2011³ 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.

2. Relazioni annuali d'attività pervenute per l'anno civile 2015

Sono pervenute le relazioni annuali di 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.

¹ GUL 326 dell'8.12.2011, pag. 45.

² A dette operazioni si applica la comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 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)].

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.

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 le strutture organizzative delle ACE differiscono tra gli Stati membri.

In alcuni Stati membri l'ACE è un'amministrazione pubblica o un'agenzia governativa. In altri 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 garanzia o di "copertura pura" di tipo assicurativo e un'altra agenzia che fornisce un sostegno mediante interventi sul tasso d'interesse). Nel 2015 erano 21 gli Stati membri dell'UE che attuavano 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 hanno ampliato il loro pacchetto di strumenti relativi ai programmi di credito all'esportazione nel corso degli ultimi anni. 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 per la quale l'ACE fornisce una garanzia o una copertura di tipo assicurativo). Tutti i 21 Stati membri che hanno fornito crediti all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011 nel corso del periodo di rendicontazione offrono questo tipo di sostegno. Quindici Stati membri offrono anche altre forme di sostegno disciplinate dal regolamento (UE) n. 1233/2011 e dall'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico⁴, ad esempio crediti o finanziamenti diretti (forniti direttamente dall'ACE, non da una banca commerciale)⁵, rifinanziamenti⁶ o programmi di intervento sul tasso di interesse⁷. Diverse relazioni annuali di attività fanno anche esplicito riferimento al finanziamento di progetti⁸ o agli aiuti legati⁹.

Negli ultimi anni si è assistito in generale ad 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 seguenti differenze dovrebbero essere tenute presenti, in quanto rendono difficile operare un raffronto esauriente da cui emerga un quadro completo della situazione. In primo luogo gli Stati membri hanno elaborato, nell'ambito delle categorie generali di crediti all'esportazione di

⁴ L'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico è allegato al regolamento.

⁵ Belgio, Italia, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovacchia, Spagna e Ungheria.

⁶ Slovacchia, Svezia e Ungheria.

⁷ Finlandia, Francia, Polonia e Spagna.

⁸ Danimarca, Germania e Paesi Bassi.

⁹ Austria, Danimarca, Polonia, Spagna e Ungheria.

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 esserlo. 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 2015, 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 2015 (in Mrd EUR)	
In ordine di grandezza nell'UE, in funzione dell'esposizione aggregata al rischio nominale	
Germania	92,4
Francia	75
Svezia	38,9
Italia	24,6
Paesi Bassi	20,2

Come già precedentemente indicato, le ACE europee operano in molti ambiti diversi che vanno oltre quelli interessati dalla rendicontazione di cui al regolamento (UE) n. 1233/2011. Quest'ultima 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. 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 2015. Va tuttavia sottolineato che, in conformità al 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 tuttavia osservazioni specifiche da formulare sugli aspetti finanziari delle relazioni annuali d'attività¹¹.

¹⁰ Si noti che anche il Regno Unito ha presentato l'esposizione aggregata al rischio nominale per un valore pari a 22,1 miliardi di GBP al 31 marzo 2016.

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 all'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"*.

I rischi ambientali sono oggetto di sempre maggiore attenzione da parte degli Stati membri e svolgono un ruolo importante per stabilire se sarà fornito sostegno al credito all'esportazione. Gli Stati membri hanno pertanto messo a punto processi interni allo scopo di valutare i rischi in questione. Se i rischi sono ritenuti inaccettabili o sproporzionati, non è concessa alcuna copertura. 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. Nelle relazioni di Belgio, Danimarca, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria è fatto esplicito riferimento a tale copertura condizionale.

Gli Stati membri che dispongono di più ACE hanno sviluppato il coordinamento e la cooperazione tra agenzie al fine di valutare i rischi ambientali. In genere, quando più agenzie partecipano all'operazione, ad esempio quando l'operazione non soltanto riceve una garanzia sul credito all'esportazione ma beneficia anche di interventi sul tasso di interesse, viene chiaramente designata un'agenzia affinché garantisca che l'operazione soddisfi le condizioni della raccomandazione OCSE sul dovere di diligenza ambientale e sociale. L'Italia e la Repubblica ceca sono esempi di questa cooperazione tra agenzie.

L'allegato I, punto 2, cita i rischi ambientali e "altri rischi pertinenti", che gli Stati membri hanno interpretato in senso lato. In effetti vari Stati membri fanno esplicito riferimento anche alle ripercussioni sociali¹², ad esempio nel campo dei diritti umani¹³, delle norme fondamentali del lavoro¹⁴ e della lotta alla corruzione¹⁵. Tali rischi sono oggetto di valutazioni sempre più attente da parte di specialisti nell'ambito di ciascuna ACE.

Molti Stati membri fanno riferimento in particolare alle procedure contenute 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")¹⁶: dette procedure sono ormai accettate e hanno assunto forza normativa anche al di fuori dei paesi OCSE. La Bulgaria, ad esempio, applica la raccomandazione dell'OCSE sulla corruzione. Pur non avendo attuato la raccomandazione dell'OCSE sugli approcci comuni né per quanto riguarda l'ambiente né per gli aspetti legati ai diritti umani, questo paese rimane "aperto" alla possibilità di integrare tali raccomandazioni.

Negli ultimi tempi, tuttavia, molti Stati membri tendono ad andare oltre gli approcci comuni e hanno iniziato a prendere come riferimento anche altre norme internazionali, ad esempio le politiche di salvaguardia della Banca mondiale¹⁷, i principi guida delle Nazioni Unite su

¹² Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Repubblica ceca, Slovacchia, Spagna e Svezia.

¹³ Finlandia, Germania e Svezia.

¹⁴ Finlandia e Paesi Bassi.

¹⁵ Paesi Bassi.

¹⁶ Austria, Finlandia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia.

¹⁷ Slovacchia.

imprese e diritti umani¹⁸ e la dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro¹⁹. Un'altra tendenza recente è l'integrazione delle iniziative relative ai cambiamenti climatici in questo contesto²⁰. Infine taluni 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 e una più vasta cooperazione internazionale.

In generale, dunque, gli Stati membri hanno interpretato in senso lato i rischi ambientali e i rischi associati. La valutazione delle operazioni tiene conto di molteplici aspetti, non soltanto ambientali. Gli Stati membri hanno dimostrato di integrare nelle loro politiche di credito all'esportazione non soltanto gli approcci comuni ma anche, e con sempre maggior frequenza, altre norme internazionali e hanno mostrato un impegno verso un'ulteriore evoluzione a tale riguardo.

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 pertinenti raccomandazioni dell'OCSE²¹ svolgono un ruolo preminente ma non esclusivo. Persino gli Stati membri che non fanno parte dell'OCSE applicano o, in linea di principio, intendono applicare tali strumenti. È tuttavia evidente che gli orientamenti e i principi dell'OCSE e i principi in materia di prestito sostenibile non possono essere applicati dai fornitori di crediti all'esportazione che non prestano a paesi a basso reddito.

Numerosi Stati membri dichiarano in particolare che gli "approcci comuni" trovano applicazione oltre l'ambito definito dall'OCSE²². 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 imprese²³, che in genere comporta non soltanto sforzi interni ma anche uno stretto dialogo con i clienti delle ACE²⁴.

Come nel precedente ciclo 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 alcuni casi la questione è direttamente collegata ai diritti in materia di lavoro²⁵. Alcuni Stati membri fanno anche riferimento ad altre norme internazionali, quali i principi guida delle

¹⁸ Finlandia.

¹⁹ Paesi Bassi.

²⁰ Ad esempio Belgio e Germania.

²¹ 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.

²² Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia.

²³ Belgio, Danimarca, Italia, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia.

²⁴ Ad esempio Belgio e Svezia.

²⁵ Danimarca e Svezia.

Nazioni Unite su imprese e diritti umani²⁶ e le norme della Società finanziaria internazionale (*International Finance Corporation*) in materia di prestazioni ambientali e sociali²⁷.

In generale le politiche degli Stati membri riguardanti le ACE tendono a convergere. Tale convergenza è evidente, ad esempio, nelle misure anticorruzione. Attualmente molti Stati membri non si limitano a imporre alle parti coinvolte una dichiarazione anticorruzione firmata, ma incoraggiano anche attivamente le banche e gli esportatori a elaborare le proprie misure anticorruzione. Per di più alcuni Stati membri, oltre a garantire la conformità agli approcci comuni, hanno sviluppato i propri strumenti specifici di lotta alla corruzione, ad esempio una carta etica²⁸ o misure in materia di denuncia di irregolarità (*whistle-blowing*)²⁹. Anche le misure contro il riciclaggio di denaro sono citate sempre più spesso come prioritarie³⁰.

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.

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. Alcuni Stati membri hanno riservato particolare attenzione a tale tematica nelle relazioni annuali d'attività per il 2015³¹. Gli altri settori ai quali gli Stati membri prestano sempre maggiore attenzione comprendono la facilitazione del dialogo con le parti interessate e la società civile, il contributo allo sviluppo sostenibile e la promozione del rispetto delle linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali.

È dunque evidente che gli approcci comuni dell'OCSE sono stati pienamente integrati nelle politiche di credito all'esportazione degli Stati membri. Inoltre, come dimostrano le diverse considerazioni di cui sopra, gli approcci comuni costituiscono 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, gli Stati membri devono 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.

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 agli articoli 3 e 21 del trattato sull'Unione europea (TUE).

²⁶ Danimarca, Paesi Bassi e Svezia.

²⁷ Paesi Bassi e Svezia.

²⁸ Lussemburgo.

²⁹ Slovacchia.

³⁰ Ad esempio Slovacchia e Svezia.

³¹ Ad esempio Belgio, Francia e Svezia.

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.

Basandosi sulle informazioni fornite, la Commissione europea prende atto del fatto che gli Stati membri che realizzano attività di credito all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011 hanno 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, ma le attività degli Stati membri vanno oltre.

Come indicato in precedenti resoconti annuali, in risposta a una raccomandazione contenuta nella citata risoluzione del Parlamento europeo del luglio 2013 relativa agli orientamenti per i successivi periodi di rendicontazione, la Commissione ha raccomandato in particolare di ispirarsi, nell'elaborazione di nuove misure, al lavoro svolto dalle istituzioni di controllo internazionali (comprese le Nazioni Unite). Le relazioni degli Stati membri, in diversa misura, utilizzano già tali strumenti internazionali come punti di riferimento e la Commissione incoraggia il proseguimento dei lavori in tale direzione. Sarà inoltre di cruciale importanza proseguire il dialogo con il servizio europeo per l'azione esterna per quel che riguarda le politiche in materia di diritti umani.

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 in conformità all'allegato I basandosi sulle relazioni annuali d'attività presentate dagli Stati membri e ritiene che, alla luce delle informazioni ivi contenute, le ACE rispettino gli articoli 3 e 21 del TUE. È ovviamente possibile che le istituzioni europee preferiscano porsi congiuntamente obiettivi politici più ambiziosi. La Commissione è pronta ad agevolare e promuovere un dialogo interistituzionale pertinente al riguardo, ma deve nel contempo effettuare la propria valutazione in conformità all'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 2015 non sono pervenute alla Commissione europea denunce in merito a potenziali violazioni del diritto dell'UE riguardanti le agenzie di credito all'esportazione.