



Bruxelles, 17.3.2015
COM(2015) 130 final

RESOCONTO ANNUALE DELLA COMMISSIONE

**sulle relazioni annuali di 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, prevede che gli Stati membri presentino alla Commissione una relazione annuale di 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 2013 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). Va osservato 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 dalle attività del settore privato (che non sono evidentemente 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. 1233/2011³.

Tenendo conto delle 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 sull'ulteriore sviluppo di una metodologia di rendicontazione – la Commissione ha a sua volta richiamato l'attenzione degli Stati membri su tale risoluzione in vista dei successivi cicli di rendicontazione.

2. Relazioni annuali di attività pervenute per l'anno civile 2013

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

Nell'anno di riferimento 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.

Come nel precedente ciclo di rendicontazione, gli Stati membri hanno utilizzato per la presentazione delle loro relazioni un modello simile (formato "elenco di controllo"). Mentre alcuni Stati membri hanno deciso di associare le relazioni annuali di attività alle

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)].

relazioni annuali a livello nazionale pubblicate per lo stesso periodo, altri hanno preferito descrivere in dettaglio le attività direttamente nel modello di relazione.

3. Analisi delle relazioni annuali di attività

a) Informazioni generali e finanziarie

Il quadro normativo vigente [regolamento (UE) n. 1233/2011] verte principalmente sulle norme applicabili alle operazioni e ai programmi di credito all'esportazione, ma rimette alla discrezionalità dei singoli Stati membri la decisione se attuare o no un programma di credito all'esportazione e, se del caso, le modalità di organizzazione della rispettiva agenzia di credito all'esportazione (ACE).

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 è raro che Stati membri che propongono diverse forme di sostegno al credito all'esportazione dispongano di più ACE [ad esempio un'agenzia che offre sostegno pubblico sotto forma di garanzia o di assicurazione ("copertura pura") e un'altra che fornisce un sostegno mediante interventi sul tasso d'interesse]. Nel 2013 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.

Per quanto riguarda i tipi di sostegno al credito all'esportazione forniti dalle ACE europee, la forma più comune rimane la "copertura pura" (ossia l'operazione di esportazione in questione è di fatto finanziata da un credito di una banca commerciale per il 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 hanno offerto questo tipo di sostegno. Quattordici Stati membri hanno offerto anche 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 e programmi di intervento sul tasso di interesse⁷. Diverse relazioni annuali di attività fanno anche esplicito riferimento al finanziamento di progetti⁸ o agli aiuti legati⁹.

È sempre difficile confrontare tra loro i programmi nazionali di credito all'esportazione: in primo luogo, per quanto riguarda le categorie generali di crediti all'esportazione di cui al precedente paragrafo, gli Stati membri hanno elaborato una vasta gamma di prodotti finanziari; in secondo luogo, i risultati di un programma di credito all'esportazione dipendono ovviamente anche dalle caratteristiche dell'economia nazionale e dalle capacità del settore finanziario privato. Con questa riserva, il confronto dell'esposizione aggregata al rischio nominale al 31 dicembre 2013 offre almeno un'idea generale del valore dei principali programmi di credito all'esportazione di tipo "copertura pura":

Principali programmi di credito all'esportazione di tipo "copertura pura" nel 2013 (in Mrd EUR)
--

⁴ L'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico costituisce un allegato del regolamento.

⁵ Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Polonia, Repubblica ceca, Regno Unito, Slovacchia, Spagna e Ungheria.

⁶ Slovacchia e Svezia.

⁷ Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Slovacchia e Spagna.

⁸ Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Slovenia.

⁹ Austria, Danimarca, Polonia, Spagna e Ungheria.

Germania	87,7
Francia	61,2
Svezia	34,9
Italia	21,6
Regno Unito ¹⁰	20,6
Finlandia	11,0
Paesi Bassi	9,4
Spagna	8,5

Tenendo conto delle specifiche condizioni di finanziamento invalse in determinati settori industriali (ad esempio, i settori aeronautico e della costruzione navale), diversi Stati membri hanno inoltre elaborato strumenti di credito all'esportazione specifici per settore. Come già menzionato in precedenza, le agenzie di credito all'esportazione europee operano in molti ambiti diversi che vanno oltre quelli interessati dalla rendicontazione a norma del 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 come crediti all'esportazione a breve termine e garanzie offerte da lettere di credito, garanzie del rischio di fabbricazione o prodotti di assicurazione degli investimenti. È utile tener 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 di attività e nelle relazioni annuali generali alle quali vari Stati membri fanno esplicito riferimento.

Si può dunque concludere che le relazioni annuali di attività forniscono informazioni finanziarie pertinenti sui programmi di credito all'esportazione del 2013. 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 di attività¹¹.

Le relazioni annuali di attività di Repubblica ceca, Repubblica slovacca e Regno Unito indicano passività contingenti con riferimento all'allegato I, punto 1, ultima frase, del regolamento (UE) n. 1233/2011.

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*

¹⁰ Dati dal 31 marzo 2014

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.

possono comportare altri rischi pertinenti, sono presi in considerazione nelle attività di credito all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico delle loro ACE."

Diciannove relazioni annuali di attività fanno esplicito riferimento a tale disposizione. Sebbene il punto 2 dell'allegato I si riferisca unicamente ai rischi ambientali, diversi Stati membri¹² fanno esplicitamente riferimento anche all'impatto sociale. Nel descrivere le questioni di cui al punto 2 dell'allegato I i singoli Stati membri fanno riferimento anche ai diritti umani¹³, alle norme fondamentali del lavoro¹⁴ e anticorruzione¹⁵ o all'impatto generale sullo sviluppo¹⁶. Le pertinenti procedure di valutazione dei rischi in questione mirano di norma a stabilire chiaramente se un determinato progetto possa o no beneficiare del sostegno al credito all'esportazione (in altre parole, non viene concessa alcuna copertura ai progetti i cui rischi siano ritenuti sproporzionati). Se i rischi vengono considerati accettabili il sostegno al credito all'esportazione viene normalmente vincolato a determinate condizioni, che di solito mirano ad applicare misure di mitigazione e a garantire il rispetto delle norme). Nelle relazioni di Belgio, Danimarca, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Ungheria è fatto esplicito riferimento a tale copertura condizionale.

Molti Stati membri rinviano 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 (*Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence*) ("approcci comuni")¹⁷.

Alcuni degli Stati membri che dispongono di diverse ACE hanno scelto la complementarità tra le procedure di valutazione delle loro rispettive agenzie (come l'Italia¹⁸ e la Repubblica ceca¹⁹).

c) Altre informazioni contenute nelle relazioni annuali di attività

Oltre alle informazioni già indicate nelle sezioni 3a e 3b, le 21 relazioni annuali di attività mostrano inoltre che in generale gli Stati membri dispongono di politiche in materia di crediti all'esportazione, ambiente, lotta alla corruzione e prassi di prestito sostenibile in relazione ai paesi a basso reddito. Le tre raccomandazioni dell'OCSE in materia²⁰ hanno un ruolo preminente ma non esclusivo. Anche gli Stati membri che non

¹² Ad esempio Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Svezia.

¹³ Finlandia, Germania e Svezia.

¹⁴ Finlandia e Paesi Bassi.

¹⁵ Paesi Bassi.

¹⁶ Belgio, Finlandia e Germania.

¹⁷ Belgio, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna e Regno Unito.

¹⁸ Nel caso dell'Italia, le operazioni di esportazione sono spesso coperte dalla SACE (garanzia di credito all'esportazione), ma possono anche beneficiare di interventi sul tasso di interesse della SIMEST. In tali casi, la SIMEST verifica che l'operazione sottostante soddisfi le condizioni della raccomandazione OCSE sul dovere di diligenza ambientale e sociale; qualora sia necessaria un'analisi più approfondita, deve essere superata in modo soddisfacente la pertinente valutazione della SACE.

¹⁹ Nel sistema di credito all'esportazione della Repubblica ceca le operazioni realizzate dalla Czech Export Bank [Banca ceca per le esportazioni ("CEB")] sono di norma garantite anche dalla Società di assicurazione e garanzia delle esportazioni ("EGAP"). La valutazione dei rischi ambientali e sociali di un progetto è normalmente realizzata dall'EGAP. In casi eccezionali in cui l'EGAP non garantisca un'operazione del CEB, quest'ultima si assume la responsabilità di valutare tutti i rischi ambientali e sociali del progetto sostenuto.

²⁰ 1. Raccomandazione dell'OCSE sugli approcci comuni ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e al dovere di diligenza ambientale e sociale (cosiddetti "approcci comuni"); 2.

fanno parte dell'OCSE applicano o in linea di principio intendono applicare tali strumenti²¹.

Le relazioni di numerosi Stati membri indicano in particolare che gli "approcci comuni" trovano applicazione oltre l'ambito definito dall'OCSE²². In molti casi sono stati inoltre elaborati strumenti e pratiche pertinenti, connessi ai settori programmatici in questione, che mirano ad andare oltre il contenuto delle raccomandazioni dell'OCSE²³. In molti casi le ACE in questione hanno sviluppato esse stesse strumenti pertinenti (ad esempio una politica in materia di responsabilità sociale delle imprese o un codice etico)²⁴.

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. Per diversi Stati membri alle considerazioni relative ai diritti umani è riconosciuto uno status a sé nell'ambito della valutazione dei progetti²⁵. In alcuni casi la questione è direttamente collegata ai diritti del lavoro e dei lavoratori²⁶.

Vari Stati membri attribuiscono inoltre una particolare importanza alle politiche in materia di lotta alla corruzione,²⁷ ambito in cui viene impiegata un'ampia gamma di strumenti (ad esempio la legislazione nazionale, le buone pratiche interne, gli strumenti internazionali).

Le politiche di altri Stati membri connesse alle attività di credito all'esportazione comprendono la trasparenza (politica di apertura e di riservatezza), il dialogo con le parti interessate e la società civile, il contributo allo sviluppo sostenibile, la responsabilità sociale delle imprese (sotto forma di politica in materia di RSI per l'ACE stessa o di sostegno agli sforzi degli esportatori in questo campo) e la promozione del rispetto delle linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali.

Durante il periodo di rendicontazione, la Germania ha deciso di porre fine alla concessione di crediti all'esportazione per forniture e servizi destinati ad impianti nucleari (nuovi ed esistenti). Solo in alcuni casi eccezionali (ad esempio, forniture e servizi per il miglioramento della sicurezza degli impianti esistenti, la disattivazione degli impianti nucleari, forniture e servizi per strutture mediche e di ricerca) la copertura dei crediti all'esportazione sarà ancora disponibile in futuro.

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

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."*

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.

²¹ 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 (come nel caso della Romania).

²² Danimarca, Francia, Italia e Paesi Bassi.

²³ Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania. Paesi Bassi e Svezia.

²⁴ Danimarca, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia.

²⁵ Germania e Svezia.

²⁶ Danimarca, Paesi Bassi e Svezia.

²⁷ Bulgaria, Croazia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Ungheria. Le relazioni della Germania e della Svezia in particolare approfondiscono questo argomento.

Gli obiettivi generali dell'Unione e i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sono elencati rispettivamente negli articoli 3 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. Il testo recita:

Articolo 206:

L'Unione, tramite l'istituzione di un'unione doganale in conformità degli articoli da 28 a 32, contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo.

Articolo 207:

La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

La Commissione europea prende atto 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.

Al di là del caso specifico della Germania, che ha cessato di fornire crediti all'esportazione per il settore nucleare, rispetto all'ultimo ciclo di rendicontazione non ci sono stati nel complesso cambiamenti radicali delle politiche che accompagnano i programmi di credito all'esportazione degli Stati membri; tale affermazione non implica che non sia stato compiuto alcun progresso.

Tenendo presente la raccomandazione contenuta nella citata risoluzione del Parlamento europeo del luglio 2013 relativa agli orientamenti per i successivi periodi di rendicontazione, già nel precedente resoconto annuale la Commissione aveva 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 ritiene che gli Stati membri che hanno fornito le informazioni pertinenti in materia abbiano complessivamente rispettato 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 a facilitare e promuovere un dialogo interistituzionale pertinente al riguardo.

Per quanto riguarda il rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dal diritto della concorrenza dell'Unione, a livello di OMC non vi sono state controversie riguardanti i programmi europei di credito all'esportazione nel corso del periodo di rendicontazione. Nel 2013 non sono pervenuti alla Commissione europea reclami in merito a potenziali violazioni del diritto dell'UE riguardanti le agenzie di credito all'esportazione.