



Bruxelles, 7.3.2014
COM(2014) 123 final

RESOCONTO ANNUALE

**delle relazioni annuali di attività sui crediti all'esportazione degli Stati membri in
conformità all'allegato I, punto 3, del regolamento (UE) n. 1233/2011**

RESOCONTO ANNUALE

delle relazioni annuali di attività sui crediti all'esportazione degli Stati membri in conformità all'allegato I, punto 3, del regolamento (UE) n. 1233/2011

1. Introduzione

Nell'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, è previsto 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 2012 e verte sulle attività di credito all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011, vale a dire le 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 nell'ambito 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).

2. Relazioni annuali di attività pervenute per l'anno civile 2012

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

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 n. 1233/2011.

La Croazia ha aderito all'Unione europea il 1° luglio 2013.

Come per l'esercizio precedente, gli Stati membri hanno utilizzato per la presentazione delle loro relazioni un modello simile (formato "elenco di controllo"). Mentre alcuni Stati membri

¹ GU L 326 del 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.

hanno deciso di associare le loro relazioni annuali di attività alle relazioni annuali a livello nazionale pubblicate per lo stesso periodo, altri hanno preferito descrivere in dettaglio le loro 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 mera discrezionalità dei singoli Stati membri l'attuazione di un programma di credito all'esportazione e, se del caso, l'organizzazione della rispettiva agenzia di credito all'esportazione (ACE).

In alcuni Stati membri l'ACE è un ente pubblico o un'agenzia governativa. In altri svolge tale funzione una compagnia di assicurazione operante nell'ambito di un mandato pubblico e sotto il controllo 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 intervenendo sul tasso d'interesse). Rispetto al precedente anno di riferimento, la situazione non è sostanzialmente cambiata: nel 2012, venti Stati membri dell'UE attuavano programmi di credito all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011, gestiti da un totale di ventisette agenzie o enti pubblici. Nel caso della SACE, l'agenzia incaricata dell'assicurazione dei crediti all'esportazione in Italia, la proprietà è passata dal ministero dell'Economia e delle Finanze alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che è attualmente anche l'azionista di maggioranza della SIMEST, l'altra ACE italiana. La SACE e la SIMEST proseguono il loro mandato relativamente ai crediti all'esportazione nel quadro del nuovo assetto proprietario.

Come già indicato nell'ultimo resoconto annuale, la forma più comune di sostegno al credito all'esportazione fornito tradizionalmente dalle ACE europee è stata la "copertura pura" (in altri termini, l'operazione di esportazione in questione è di fatto finanziata da un credito di una banca commerciale per il quale l'agenzia fornisce un sostegno sotto forma di garanzia o assicurazione), benché alcuni Stati membri abbiano concesso anche un "sostegno finanziario pubblico" (ad esempio meccanismi di intervento sui tassi di interesse). In seguito alla crisi finanziaria mondiale 2008-2009 e alla crisi della zona euro, negli ultimi anni è diventato sempre più difficile ottenere liquidità sufficienti dalle banche commerciali. Questo problema è stato oggetto di numerose discussioni in seno alla comunità internazionale del credito all'esportazione (ad esempio nell'OCSE). Non tutti gli Stati membri dell'UE sono interessati in egual misura, ma molti hanno sviluppato negli ultimi anni nuovi strumenti per rimediare a tali problemi. Durante l'anno di riferimento 2012 la Spagna, oltre ai programmi tradizionali di copertura pura e di intervento sul tasso di interesse, ha avviato un programma di finanziamento diretto³. Nel corso del periodo di riferimento il Regno Unito ha messo a punto un programma di prestito diretto che è divenuto operativo nel settembre 2013. Un'altra soluzione è offerta da strumenti quali la "garanzia maggiorata" (Garantie rehaussée) introdotta dalla Francia (tale strumento consente in particolare alle istituzioni di assicurarsi contro inadempimenti, grazie al rifinanziamento di banche che concedono crediti all'esportazione). Il Belgio ha istituito la "garanzia di finanziamento all'esportazione" (che prevede anche la concessione di garanzie a vantaggio di investitori terzi che rifinanziano i crediti all'esportazione).

³ Il "prestito diretto" è una categoria di credito all'esportazione nella quale il finanziamento è erogato direttamente dall'ACE e non da una banca commerciale.

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

Le relazioni annuali di attività forniscono informazioni finanziarie pertinenti sui programmi di credito all'esportazione del 2012. Va sottolineato tuttavia che, in base al regolamento (UE) n. 1233/2011, gli Stati membri redigono tali relazioni nel rispetto del proprio quadro legislativo nazionale. Ne consegue che le relazioni differiscono a volte nella presentazione. La Commissione non ha tuttavia osservazioni specifiche da formulare sugli aspetti finanziari delle relazioni annuali di attività⁴.

Nelle loro relazioni annuali di attività quattro Stati membri (Repubblica ceca, Finlandia, Repubblica slovacca e Regno Unito) indicano passività contingenti in riferimento all'allegato I, punto 1, ultima frase, del regolamento (UE) n. 1233/2011⁵.

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

Nell'allegato I del regolamento (UE) n. 1233, il punto 2 recita: *"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."*

Tutti gli Stati membri fanno esplicito riferimento a tale disposizione nelle loro relazioni annuali di attività. Ciascuno di essi dichiara di esaminare le domande di copertura del credito all'esportazione anche dal punto di vista ambientale. Alcuni Stati membri⁶, nel loro richiamo all'allegato I, punto 2 (che cita esplicitamente solo i rischi ambientali), fanno esplicito riferimento anche agli effetti sociali, alcuni di loro anche ai diritti umani⁷, alle norme fondamentali in materia di lavoro⁸, alla lotta alla corruzione⁹ e all'impatto generale sullo

⁴ Conformemente all'allegato I, punto 1, il presente esercizio di rendicontazione lascia impregiudicate le prerogative delle istituzioni degli Stati membri che assicurano la sorveglianza dei programmi nazionali di credito all'esportazione.

⁵ In riferimento a detta frase del regolamento ("Qualora le attività di credito all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico possano dar luogo a passività contingenti, tali attività sono comunicate nel quadro della relazione annuale di attività") i paesi suindicati hanno dichiarato quanto segue: Repubblica ceca: *"Garanzie bancarie per un importo pari a 2 168 Mio. CZK (circa 86,2 Mio. EUR) indicate alla voce "totale degli impegni fuori bilancio"* Finlandia: *"A. Garanzie pubbliche di credito all'esportazione: lo Stato finlandese interviene in caso di disavanzo. B. Finanziamento pubblico del credito all'esportazione: lo Stato finlandese copre il disavanzo e garantisce lo stanziamento dei fondi. C. Sistema di perequazione dei tassi di interesse: di competenza dello Stato finlandese"*. Repubblica slovacca: *"Garanzie bancarie emesse in milioni di euro indicati alla voce "totale degli impegni fuori bilancio" (1.1.2012: 90,39 Mio. EUR. 31.12.2012: 47,69 Mio. EUR."*, Regno Unito: (rinvia alla sua Relazione e bilancio annuali, che a pagina 140 contiene un'intera sezione in cui figurano informazioni sulle passività contingenti per gli esercizi conclusi il 31 marzo 2012 e il 31 marzo 2013) e indica il totale al 31 marzo 2013, vale a dire *"17,60 Mrd. GBP – prima della riassicurazione e in 12,20 Mrd. GBP – al netto della riassicurazione"*.

⁶ Ad esempio Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Romania, Repubblica slovacca, Slovenia e Svezia.

⁷ Svezia e Finlandia.

⁸ Finlandia e Paesi Bassi.

⁹ Ad esempio Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia.

sviluppo¹⁰. La Finlandia ha recentemente aggiornato la sua politica relativa all'esame dei progetti, di cui fornisce una spiegazione dettagliata in questa sezione della relazione annuale di attività.

Alla valutazione dell'impatto ambientale fa seguito generalmente una decisione di rifiuto o di concessione di sostegno del credito all'esportazione¹¹. Molti Stati membri rinviano alle procedure contenute nella raccomandazione dell'OCSE sugli approcci comuni ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e alla diligenza ambientale e sociale (*Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence*) ("approcci comuni")¹².

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

L'allegato I, punto 3, chiede alla Commissione di valutare, nel suo resoconto annuale il "rispetto da parte delle ACE degli obiettivi e degli obblighi dell'Unione".

i) Rispetto degli obblighi ai sensi del diritto internazionale e del diritto della concorrenza dell'UE

Non vi sono state contestazioni a livello di OMC in merito ai programmi di credito all'esportazione europei.

Nel 2012 non sono pervenuti alla Commissione reclami in relazione a potenziali violazioni del diritto dell'UE con il coinvolgimento delle agenzie di credito all'esportazione.

ii) Rispetto degli obiettivi dell'Unione

L'articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE) elenca gli obiettivi generali dell'Unione e l'articolo 21 i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

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.

¹⁰ Belgio, Finlandia e Germania.

¹¹ Il sostegno può essere subordinato ad alcune condizioni che prevedono in genere l'applicazione di misure correttive e il rispetto delle norme. Presupposto per l'ottenimento di un tale sostegno condizionato è una valutazione globale dell'impatto del progetto che sia "accettabile". Nelle relazioni di Belgio, Danimarca, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Spagna è fatto esplicito riferimento ad una copertura condizionale. Il concetto trova riscontro anche nella raccomandazione OCSE sugli approcci comuni ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e alla diligenza ambientale e sociale.

¹² Ad esempio Italia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna e Regno Unito.

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.

Nessuno di questi articoli cita esplicitamente i crediti all'esportazione. Tali disposizioni sono di natura generale e la misura in cui queste possono essere tradotte in norme e obblighi di diretta rilevanza per l'attività delle agenzie governative, specializzate in campi prevalentemente tecnici quali i crediti all'esportazione, dipende dalle specifiche disposizioni.

Secondo la Commissione queste disposizioni del trattato possono tuttavia servire da contesto per la valutazione delle politiche applicabili alle operazioni di credito all'esportazione.

Dalle relazioni annuali di attività si evince che gli Stati membri dispongono in generale di politiche in materia di crediti all'esportazione e di ambiente¹³, di lotta alla corruzione e di prassi di prestito sostenibili a favore dei paesi a basso reddito. Le tre raccomandazioni dell'OCSE in materia¹⁴ (la raccomandazione dell'OCSE sulla corruzione e sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico, la raccomandazione sugli approcci comuni ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e alla dovuta diligenza ambientale e sociale, i principi e gli orientamenti per promuovere prassi di prestito sostenibili nella concessione di crediti pubblici all'esportazione ai paesi a basso reddito) svolgono un ruolo importante, ma non esclusivo. Anche Stati membri che non appartengono all'OCSE le applicano o hanno, in linea di principio, l'intenzione di applicarle. Molti Stati membri dichiarano nelle loro relazioni che, ad esempio, il campo d'applicazione degli "approcci comuni" va al di là di quello definito dall'OCSE o che le loro rispettive legislazioni o prassi nazionali sono, quanto a contenuto, più ambiziose delle raccomandazioni dell'OCSE¹⁵. In molti casi le ACE in questione hanno sviluppato esse stesse strumenti pertinenti (ad esempio una politica in materia di RSI o un codice etico)¹⁶.

I diritti umani svolgono un ruolo importante nel quadro delle politiche di credito all'esportazione di numerosi Stati membri. L'ultima versione degli "approcci comuni" adottata dall'OCSE nel 2012 ha posto un nuovo accento sui diritti umani riscuotendo l'approvazione generale. Diversi Stati membri dichiarano di sostenere attivamente l'operato dell'OCSE nel quadro dell'attuazione pratica di questa nuova dimensione dei diritti umani degli approcci

¹³ Per le politiche ambientali, cfr. sezione 3, lettera b).

¹⁴ Secondo l'OCSE le raccomandazioni non sono giuridicamente vincolanti, ma la pratica riconosce loro grande forza morale in quanto rappresentano la volontà politica dei paesi membri; si auspica inoltre che gli Stati membri facciano tutto il possibile per attuare appieno una raccomandazione. Pertanto, i paesi membri che non intendono attuare una raccomandazione generalmente si astengono al momento della sua adozione.

¹⁵ Ad esempio Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania. Paesi Bassi e Svezia.

¹⁶ Ad esempio Danimarca, Italia, Lussemburgo, Slovenia e Svezia.

comuni¹⁷ o di tenere conto di considerazioni relative ai diritti umani indipendentemente dalla portata degli approcci comuni¹⁸.

Le politiche degli Stati membri connesse con le attività di credito all'esportazione non si limitano ai quattro ambiti d'azione già menzionati, ma comprendono anche la trasparenza (politica di apertura e di riservatezza), il dialogo con 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 incoraggiando gli sforzi degli esportatori in questo campo) e la promozione del rispetto degli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali e delle norme fondamentali in materia di lavoro, quali espressi nei principali strumenti dell'OIL.

In sintesi, la Commissione constata che tutti gli Stati membri hanno elaborato politiche a sostegno della gestione dei loro programmi di credito all'esportazione in linea con gli obiettivi dell'UE. Le raccomandazioni politiche formulate dall'OCSE, l'unica organizzazione internazionale ad aver elaborato norme specializzate in materia di credito all'esportazione, hanno un'applicazione generalizzata, ma le attività pertinenti svolte dagli Stati membri vanno chiaramente oltre.

La Finlandia, ad esempio, nella sua relazione annuale di attività menziona tra i suoi principi ambientali il "sostegno agli sviluppi internazionali verso un insieme comune di norme in tema di ambiente destinate alle ACE al fine di garantire pari opportunità a livello di concorrenza in tale settore per gli esportatori dei diversi paesi". La Commissione ritiene che questa posizione, oltre che dal punto di vista ambientale, abbia un grande merito: la concorrenza internazionale tra gli esportatori dovrebbe riguardare la qualità e il prezzo dei prodotti o servizi in questione, non le condizioni del pacchetto di finanziamento dei crediti all'esportazione né il merito delle misure applicate ai crediti all'esportazione.

In linea generale, nell'elaborazione di nuove misure sarebbe inoltre opportuno ispirarsi al lavoro svolto dalle istituzioni di controllo internazionali (comprese le Nazioni Unite).

Non è facile definire un preciso parametro di riferimento per valutare "il rispetto" del diritto dell'UE. Ciò premesso, la Commissione constata una chiara volontà generale degli Stati membri di applicare misure ai loro programmi di credito all'esportazione, i cui obiettivi siano in linea con il disposto generale degli articoli 3 e 21 del TUE. Secondo la Commissione europea, ciò riguarda in particolare i seguenti obiettivi: istituire *"un mercato interno"* (articolo 3, paragrafo 3, – come suindicato, tutti i programmi di credito all'esportazione devono essere conformi alla legislazione applicabile) e, a livello internazionale, affermare e promuovere *"un commercio libero ed equo"* (articolo 3, paragrafo 5), *"consolidare e sostenere...i diritti umani"* (articolo 21, paragrafo 2, lettera b)), *"incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale"* (articolo 21, paragrafo 2, lettera e)) e *"contribuire all'elaborazione di misure internazionali per preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare uno sviluppo sostenibile"* (articolo 21, paragrafo 2, lettera f)).

¹⁷ Ad esempio l'Italia.

¹⁸ Ad esempio l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Germania, l'Italia, i Paesi Bassi e la Svezia. La Svezia applica addirittura, oltre all'esame generale delle operazioni, un sistema di ulteriori verifiche per le operazioni che comportano rischi inerenti al diritto del lavoro e ai diritti umani o per le operazioni in paesi o settori ad alto rischio.

La Commissione ha preso atto della risoluzione adottata nel luglio 2013 dal Parlamento europeo sul primo ciclo di presentazione delle relazioni ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011. Sarebbe stato ovviamente difficile applicare il contenuto di tale risoluzione con effetto retroattivo all'esercizio 2012 (il termine ultimo per la presentazione delle relazioni annuali di attività da parte degli Stati membri era fine luglio 2013). In seguito la Commissione ha richiamato l'attenzione degli Stati membri su detta risoluzione in vista dei prossimi esercizi di rendicontazione.