



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 5.11.2021
COM(2021) 676 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO
sugli strumenti finanziari, le garanzie di bilancio, l'assistenza finanziaria e le passività
potenziali

Situazione al 31 dicembre 2020

Indice

1.	Introduzione.....	2
2.	Che cosa sono le passività potenziali?	3
3.	Passività potenziali derivanti da strumenti oggetto di accantonamento: garanzie di bilancio e assistenza finanziaria ai paesi terzi	6
3.1.	Panoramica dell'esposizione totale al rischio dell'UE alla fine del 2020.....	6
3.2.	Sistema di gestione del rischio dell'UE per le passività potenziali accantonate ...	8
3.2.1.	Garanzie di bilancio	9
3.2.2.	Assistenza finanziaria ai paesi terzi	11
3.3.	Quadro comune della Commissione europea per la gestione e il monitoraggio delle passività potenziali accantonate.....	12
4.	Passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri	12
4.1.	Panoramica dell'esposizione totale al rischio dell'UE alla fine del 2020.....	12
4.2.	Sistema di gestione dei rischi dell'UE per le passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri.....	14
5.	Valutazione della sostenibilità delle passività potenziali dell'UE	15
5.1.	Quadro di valutazione.....	15
5.2.	Valutazione della sostenibilità delle passività potenziali accantonate.....	16
5.3.	Valutazione della sostenibilità delle passività potenziali rispetto ai limiti del massimale delle risorse proprie.....	17
6.	Conclusioni.....	19
	Allegato: sostenibilità e margine di manovra rispetto al massimale permanente delle risorse proprie	20

1. Introduzione

La presente è la prima relazione redatta conformemente alle disposizioni dell'articolo 250 del regolamento finanziario¹ e preparata insieme ai documenti seguenti:

- documenti di lavoro X e XI, che accompagnano il progetto di bilancio 2022 e forniscono informazioni dettagliate sugli strumenti finanziari e sulle garanzie di bilancio dell'UE²; e
- la relazione di previsione a lungo termine dei futuri flussi in entrata e in uscita del bilancio dell'UE, che fornisce proiezioni sulla capacità finanziaria dell'UE disponibile nel periodo 2021-2027 al netto delle spese di bilancio previste³.

L'obiettivo del presente documento è di fornire una panoramica delle passività potenziali a carico del bilancio dell'UE al 31 dicembre 2020 e della serie di misure e salvaguardie di cui la Commissione dispone per tutelare pienamente il bilancio dell'UE da potenziali perdite derivanti da tali passività.

Dopo un'introduzione generale sulla definizione e sulle fonti delle passività potenziali, la relazione illustra le caratteristiche principali delle due categorie di passività potenziali (accantonate e non accantonate) con particolare riguardo all'analisi del quadro UE per il monitoraggio e la gestione dei rischi derivanti dalle passività potenziali.

Infine, la relazione fornisce una valutazione della sostenibilità delle passività potenziali dell'Unione a lungo termine, sulla base di fattori qualitativi e quantitativi. La valutazione è eseguita:

- rispetto all'importo degli accantonamenti esistenti nei fondi di garanzia fissati dalla Commissione per le garanzie di bilancio e l'assistenza finanziaria ai paesi terzi;
- rispetto ai limiti del massimale delle risorse proprie e al margine disponibile per le passività potenziali non accantonate derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri.

La principale **conclusione** dell'analisi della sostenibilità è che il bilancio dell'UE, in linea di principio, dispone di risorse adeguate per far fronte al concretizzarsi delle passività potenziali. In particolare:

- **non sono stati individuati problemi di sotto-accantonamento per le passività potenziali derivanti dalle garanzie di bilancio e dall'assistenza finanziaria ai paesi terzi;**
- **la capacità finanziaria dell'UE nell'ambito del quadro giuridico esistente (ossia la decisione sulle risorse proprie⁴ e il regolamento sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027⁵) è sufficiente a coprire gli obblighi esistenti dell'Unione in**

¹ 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).

² Documento di lavoro X sull'uso degli strumenti finanziari ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 4, del regolamento finanziario; documento di lavoro XI sull'attuazione delle garanzie di bilancio, sul fondo comune di copertura e sulla valutazione della sostenibilità delle passività potenziali derivanti dalle garanzie di bilancio e dall'assistenza finanziaria ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 5, del regolamento finanziario (COM(2021) 300 - giugno 2021).

³ COM(2021) 343 final del 30.6.2021.

⁴ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1).

⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 11).

relazione sia ai programmi di spesa che ai mercati finanziari (per il debito emesso nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria agli Stati membri), anche in circostanze estremamente avverse.

La presente relazione riguarda le passività potenziali sostenute prima della fine del 2020 e valuta il modo in cui sono finanziate nell'ambito del QFP 2021-2027. Restano quindi escluse le passività potenziali derivanti da **NextGenerationEU** (NGEU)⁶, che hanno iniziato a concretizzarsi solo nel corso del 2021 e per le quali è stata stabilita una capacità finanziaria supplementare attraverso un aumento temporaneo del massimale delle risorse proprie.

2. Che cosa sono le passività potenziali?

Le passività potenziali sono possibili passività finanziarie dell'UE che derivano da impegni vincolanti esistenti o da eventi passati. La concretizzazione o meno di tali passività potenziali in perdite effettive dipenderà da eventi futuri non completamente sotto il controllo dell'UE.

Per l'UE esistono tre fonti principali di passività potenziali⁷:

- **garanzie di bilancio**, ossia garanzie fornite al gruppo della Banca europea per gli investimenti (BEI) o ad altri partner esecutivi nell'ambito del mandato del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)⁸, del mandato del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD)⁹ e del mandato per i prestiti esterni (ELM)¹⁰. Nell'ambito di tali strumenti l'UE fornisce garanzie (parziali) ai partner esecutivi per le perdite derivanti dalle loro operazioni di finanziamento e investimento garantite (ossia operazioni in strumenti di debito o di capitale). Nell'ambito del QFP 2021-2027 il programma InvestEU riunisce sotto un'unica garanzia dell'UE le attività precedentemente svolte nell'ambito del FEIS e di diversi altri strumenti finanziari e ha consentito l'accesso a una quota della garanzia dell'UE a partner esecutivi valutati per pilastro¹¹ e diversi dal gruppo BEI¹². In modo analogo, all'EFSD è succeduto l'EFSD+, istituito dal regolamento relativo allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) – Europa globale¹³ e che ora funge da organo di finanziamento di un piano per gli investimenti esterni rafforzato;

⁶ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dopo la crisi COVID-19 (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 23) ("NextGenerationEU").

⁷ Una fonte separata di passività potenziali è rappresentata dai "rischi giuridici", che non sono coperti dalla presente relazione.

⁸ Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 (GU L 169 dell'1.7.2015, pag. 1).

⁹ Regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 settembre 2017, che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), la garanzia dell'EFSD e il Fondo di garanzia dell'EFSD (GU L 249 del 27.9.2017, pag. 1).

¹⁰ Una panoramica degli atti legislativi pertinenti e dei corrispondenti accordi di garanzia tra la Commissione e la Banca europea per gli investimenti è disponibile nell'adozione definitiva (UE, Euratom) 2021/417 del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2021 - Sezione III - Commissione, commenti per la voce 14 20 03 02 dello stato delle spese "Garanzia per le azioni esterne per NDICI, EINS, IPA III e AMF" (GU L 93 del 17.3.2021, pag. 959).

¹¹ Per maggiori dettagli sul processo di valutazione per pilastro, cfr. la sezione 3.2.1.

¹² Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017 (GU L 107 del 26.3.2021, pag. 30).

¹³ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che

- prestiti concessi e relativi prestiti assunti per i **programmi di assistenza finanziaria ai paesi terzi** (ossia prestiti di assistenza macrofinanziaria (AMF)¹⁴ e prestiti Euratom ai paesi terzi¹⁵) che, in linea di principio, sono finanziati mediante operazioni di prestito "back-to-back". In concreto, ciò significa che ogni prestito è finanziato attraverso una corrispondente obbligazione dell'UE, che coincide pienamente con il prestito dell'UE in termini di scadenza, tasso di interesse e calendario di rimborso. Di conseguenza gli investitori in obbligazioni dell'UE sono esposti solo al rischio di credito dell'UE e non al rischio di credito di ciascun paese beneficiario. Per l'UE la passività è potenziale perché, in linea di principio, non è richiesto alcun flusso in uscita di risorse dell'UE per ripianare il debito, essendo il paese beneficiario contrattualmente obbligato a fornire il flusso di entrate;
- prestiti concessi e relativi prestiti assunti per i programmi di **assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE**, ossia prestiti per la bilancia dei pagamenti (BDP)¹⁶, prestiti del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)¹⁷, prestiti Euratom¹⁸ e prestiti nel quadro dello strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)¹⁹. Tali prestiti sono concessi agli Stati membri dell'UE con la stessa tecnica "back-to-back" dell'assistenza finanziaria ai paesi terzi²⁰. Le entrate derivanti dai rimborsi degli Stati membri beneficiari sono impiegate per ripianare il debito dell'UE. Non sono considerate risorse proprie nell'ambito del rispettivo massimale.

Le passività potenziali derivanti dalle **garanzie di bilancio** e dall'**assistenza finanziaria ai paesi terzi** sono parzialmente accantonate e i calcoli dell'accantonamento si basano su valutazioni prudenti delle perdite previste per ciascuno strumento più un margine aggiuntivo per coprire una quota delle perdite inattese.

Al contrario, le passività potenziali che derivano dall'**assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE** non sono accantonate. I prestiti assunti dall'UE costituiscono obblighi

modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (GU L 209 del 14.6.2021, pag. 1).

¹⁴ La base giuridica dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo è l'articolo 212 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 213 TFUE può essere utilizzato come base giuridica quando il paese terzo necessita di assistenza finanziaria urgente.

¹⁵ Decisione 94/179/Euratom del Consiglio, del 21 marzo 1994, che modifica la decisione 77/270/Euratom al fine di abilitare la Commissione a contrarre prestiti Euratom per contribuire al finanziamento del miglioramento del grado di sicurezza e di efficienza del parco nucleare di taluni paesi terzi (GU L 84 del 29.3.1994, pag. 41).

¹⁶ Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri (GU L 53 del 23.2.2002, pag. 1).

¹⁷ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (GU L 118 del 12.5.2010, pag. 1); regolamento (UE) 2015/1360 del Consiglio, del 4 agosto 2015, recante modifica del regolamento (UE) n. 407/2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (GU L 210 del 7.8.2015, pag. 1).

¹⁸ Decisione 77/270/Euratom del Consiglio, del 29 marzo 1977, che abilita la Commissione a contrarre prestiti Euratom per contribuire al finanziamento delle centrali elettronucleari (GU L 88 del 6.4.1977, pag. 9), come modificata e integrata.

¹⁹ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19 (GU L 159 del 20.5.2020, pag. 1).

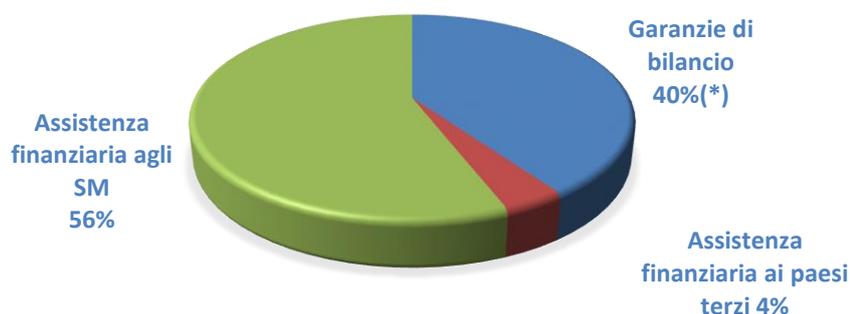
²⁰ In futuro la Commissione assumerà prestiti sui mercati anche per finanziare il sostegno a fondo perduto fornito nell'ambito di NGEU. Il rimborso di tali operazioni di prestito sarà coperto attraverso gli stanziamenti dei bilanci annuali, entro i massimali dei quadri finanziari pluriennali, e quindi, in linea di principio, non rappresenterà una passività potenziale per l'UE. Le attività di assunzione ed erogazione dei prestiti di NGEU daranno tuttavia origine a nuove passività potenziali.

diretti e incondizionati. Pertanto, nel caso in cui uno Stato membro beneficiario non riuscisse a onorare i suoi obblighi nei confronti dell'UE, quest'ultima, come ultima risorsa dopo aver esaurito tutte le altre possibilità, ha il diritto di trovare soluzioni all'interno del quadro di bilancio esistente e di attingere la liquidità necessaria dagli altri Stati membri. Tali attivazioni di entrate avverrebbero al di sopra dei massimali fissati nel QFP, pur rispettando il massimale delle risorse proprie²¹.

Alla fine del 2020 il bilancio dell'UE includeva passività potenziali per oltre 93 miliardi di EUR in relazione ai prestiti concessi agli Stati membri e ai paesi terzi e circa 63 miliardi di EUR per le garanzie fornite nel contesto del FEIS, dell'EFSD e dell'ELM. La maggiore esposizione per il bilancio dell'UE proviene dai programmi di assistenza finanziaria destinati agli Stati membri (cfr. figura 1).

Nell'ambito del QFP 2021-2027 l'uso delle garanzie di bilancio dovrebbe aumentare ulteriormente attraverso, tra l'altro, il programma InvestEU, che prevede una garanzia di 26,2 miliardi di EUR per sostenere operazioni di investimento in quattro ambiti di intervento (infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, PMI e investimenti sociali e competenze). Entro la fine del 2021 l'Unione dovrebbe aumentare significativamente le sue passività potenziali anche in relazione ai prestiti assunti per finanziare i prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza di NGEU destinati agli Stati membri. I risultati di tali operazioni saranno inclusi nella prossima edizione della presente relazione.

Figura 1: ripartizione delle passività potenziali in base alla fonte al 31 dicembre 2020



(*). Sulla base dell'importo totale della "garanzia disponibile sottoscritta con le controparti" (cfr. tabella 1).

Conformemente alle norme contabili dell'UE, gli **strumenti finanziari** sotto forma di garanzie sono classificati come passività potenziali²², tuttavia non rappresentano una fonte di passività potenziali dal punto di vista del bilancio in quanto sono sempre interamente coperti dal bilancio, ossia il bilancio ha previsto impegni per coprire l'intero importo della passività potenziale derivante dallo strumento finanziario. C'è la piena garanzia di poter onorare la totalità dell'impegno, nello scenario estremo in cui ciò fosse giustificato, poiché fa già parte degli impegni in sospeso dell'Unione.

Il bilancio dell'UE finanzia diversi strumenti finanziari (di capitale, di debito, garanzie di prestito, capitale di rischio, sviluppo delle capacità e strumenti di condivisione del rischio), suddivisi in due categorie principali: quelli relativi alle azioni di politica interna e quelli relativi alle azioni di politica esterna (a seconda che i destinatari siano prevalentemente

²¹ Cfr. l'articolo 2, paragrafo 3, e l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2093/2020 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

²² Cfr. punto 4.1.3 della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti - Conti annuali dell'Unione europea per l'esercizio 2020 (COM(2021) 381 final).

situati all'interno o all'esterno dell'UE). Esempi di strumenti finanziari sono gli strumenti istituiti nell'ambito di Orizzonte 2020 per migliorare l'accesso ai finanziamenti per le entità attive nella ricerca e nell'innovazione²³, lo strumento di debito del meccanismo per collegare l'Europa²⁴, che è stato istituito per facilitare i progetti infrastrutturali (nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia) e gli strumenti di capitale per le PMI dell'UE che sostengono la creazione e il finanziamento delle PMI dell'UE nelle fasi di avviamento e crescita²⁵.

Il documento di lavoro X che accompagna il progetto di bilancio 2022 fornisce una descrizione dettagliata di tutti i 36 strumenti finanziari esistenti.

3. Passività potenziali derivanti da strumenti oggetto di accantonamento: garanzie di bilancio e assistenza finanziaria ai paesi terzi

3.1. Panoramica dell'esposizione totale al rischio dell'UE alla fine del 2020

Nel 2020 l'UE ha prorogato il sostegno di bilancio sotto forma di garanzie fornite al gruppo BEI sulle operazioni in strumenti di debito e di capitale coperte dal FEIS e al gruppo BEI e ad altre nove istituzioni finanziarie (compresa la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e diverse banche nazionali di promozione) sulle operazioni coperte dall'EFSD. L'UE ha altresì garantito i prestiti concessi dalla BEI a beneficiari al di fuori dell'UE nell'ambito dell'ELM.

Il **FEIS** è stato varato nel 2015 per rimediare al problema di un calo prolungato degli investimenti privati dopo la crisi finanziaria. Prende la forma di una garanzia di bilancio di 26 miliardi di EUR a titolo del bilancio dell'UE al gruppo BEI ed è integrato da un'attribuzione di risorse proprie della BEI per un valore di 7,5 miliardi di EUR.

La garanzia nell'ambito dell'**EFSD** è stata predisposta per sostenere gli investimenti e migliorare l'accesso ai finanziamenti principalmente in Africa e nei paesi del vicinato, nonché per aiutare tali paesi a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

La logica di base della garanzia di bilancio dell'UE fornita nell'ambito dell'**ELM** è di aumentare la capacità della BEI di intraprendere operazioni di finanziamento in contesti più rischiosi, ubicati al di fuori dell'UE, in settori quali lo sviluppo del settore privato locale e di infrastrutture socio-economiche.

²³ Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 104). Tali strumenti sono:

- il servizio InnovFin di prestiti e garanzie per R&I con il quale la Commissione condivide i rischi finanziari connessi a un portafoglio di nuove operazioni di finanziamento realizzate dalla BEI;
- la garanzia InnovFin per le PMI e lo strumento di garanzia illimitata dell'iniziativa per le PMI (SME Initiative Uncapped Guarantee Instrument — SIUGI), gestiti dal FEI, che forniscono garanzie e controgaranzie agli intermediari finanziari per nuovi portafogli di prestiti;
- lo strumento di capitale per R&I di InnovFin, gestito dal FEI, che effettua investimenti in fondi di venture capital; e
- il Fondo CEI (Fondo del Consiglio europeo per l'innovazione) che fornisce finanziamenti azionari per accelerare l'innovazione e le azioni di diffusione sul mercato.

²⁴ Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129).

²⁵ Si tratta di strumenti rappresentativi di capitale finanziati da vari programmi, tra cui il COSME. Per il COSME, cfr. regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 - 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 33).

La tabella 1 fornisce informazioni sull'esposizione totale al rischio per il bilancio dell'UE derivante dalle tre garanzie²⁶.

²⁶ Gli importi erogati rappresentano gli importi già versati ai beneficiari finali, mentre gli importi relativi a operazioni sottoscritte dalle controparti comprendono le somme erogate più gli accordi già sottoscritti con i beneficiari o gli intermediari finanziari ma non ancora erogati. Infine, la garanzia disponibile sottoscritta con le controparti rappresenta la garanzia totale coperta dal bilancio dell'UE e quindi l'esposizione massima potenziale per l'UE, comprese le operazioni autorizzate alla sottoscrizione ma non ancora sottoscritte. I dati includono importi classificati come "accantonamenti/passività finanziarie" in conformità delle norme contabili europee applicabili.

Tabella 1: passività potenziali derivanti da garanzie di bilancio. Situazione al 31 dicembre 2020 (in milioni di EUR)

	Garanzia disponibile sottoscritta con le controparti	Garanzia disponibile relativa a operazioni sottoscritte dalle controparti	Garanzia disponibile relativa a operazioni sottoscritte dalle controparti ed erogate
FEIS	25 833,27	24 121,52	18 880,06
EFSD	1 370,7	438, 56	34,52
ELM	35 574,71	32 732,34	20 252,21
Totale	62 778,68	57 292,42	39 166,78

Il sostegno finanziario ai paesi terzi sotto forma di prestiti bilaterali dell'UE e finanziati mediante la tecnica "back-to-back" dai mercati dei capitali è stato concesso essenzialmente nel contesto del **programma di assistenza macrofinanziaria**, che si rivolge ai paesi al di fuori dell'UE che stanno attraversando una crisi della bilancia dei pagamenti. Nel 2020 è stato erogato un totale di 1 675 milioni di EUR di prestiti²⁷.

Gli importi ancora da liquidare alla fine del 2020 sono presentati nella tabella 2.

Tabella 2: importi relativi a prestiti ai paesi terzi ancora da liquidare al 31 dicembre 2020 (in milioni di EUR)

	Prestiti in essere	Interessi maturati	Totale
AMF	5 786,80	26,17	5 812,97
Euratom	200	0,5	200,5
Totale	5 986,80	26,67	6 013,47

3.2. Sistema di gestione del rischio dell'UE per le passività potenziali accantonate

Il titolo X del regolamento finanziario costituisce il fondamento del quadro dell'UE per la gestione delle passività potenziali, in quanto include una serie di disposizioni essenziali per garantire che il bilancio dell'UE sia adeguatamente protetto dai rischi associati a tali passività. Per assicurarsi che l'UE sia in qualsiasi momento in grado di onorare pienamente, e in modo tempestivo, le attivazioni di garanzie di bilancio da parte dei partner esecutivi o di rimborsare le obbligazioni quando il beneficiario del prestito è inadempiente, è stata messa in atto una serie di meccanismi e strumenti di gestione del rischio. Alcuni di essi sono orizzontali e si applicano a tutte le categorie di passività potenziali, altri sono più specifici e si riferiscono o alle garanzie di bilancio o ai programmi di assistenza finanziaria.

²⁷ Per i dettagli si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2020 - COM(2021) 375 final.

3.2.1. Garanzie di bilancio

Nella presente sezione sono descritte le salvaguardie messe in atto per assicurare che le passività potenziali derivanti dalle garanzie di bilancio non superino la capacità di bilancio di assorbirle.

Misure per limitare l'importo delle passività potenziali

In primo luogo, l'entità della garanzia dell'UE è sempre limitata in modo chiaramente definito. Il regolamento finanziario stabilisce che la passività finanziaria e i pagamenti netti aggregati a titolo del bilancio non possono superare l'importo della garanzia di bilancio autorizzato dal suo atto di base. La passività potenziale generata da una garanzia di bilancio può superare soltanto gli attivi finanziari previsti a copertura della passività finanziaria dell'UE, ove previsto dall'atto di base sottostante e alle condizioni specifiche che esso stabilisce.

In secondo luogo, il profilo di rischio delle operazioni/dei prodotti finanziari garantiti dall'UE è determinato ex ante, ossia al momento della sottoscrizione degli accordi di garanzia. Esso deve essere pienamente compatibile con il tasso di copertura determinato nel regolamento che disciplina la pertinente garanzia e la propensione al rischio²⁸ che è stata fissata per il programma. Ove opportuno, le operazioni cercheranno di diversificare (ambito geografico, settori, ecc.) per evitare eccessive concentrazioni di rischio.

Misure relative alla selezione dei partner esecutivi

Prima di diventare un partner esecutivo nel contesto di un programma di garanzia esistente, le istituzioni candidate sono soggette a una "valutazione per pilastro", ossia un esame approfondito dei loro processi interni e delle procedure applicabili al fine di valutarne la capacità di garantire un grado di tutela degli interessi finanziari dell'UE equivalente a quello richiesto dal regolamento finanziario²⁹.

Inoltre gli accordi di garanzia esistenti includono disposizioni per assicurarsi che:

- (i) i partner esecutivi contribuiscano con risorse proprie alle operazioni coperte dalla garanzia di bilancio; e
- (ii) siano in atto meccanismi adeguati per garantire che una quota del rischio di perdite sia sostenuta dai partner esecutivi (condivisione del rischio) o in alternativa che siano introdotti altri incentivi finanziari³⁰ per assicurare un sufficiente allineamento degli interessi.

I partner esecutivi sono inoltre tenuti a porre in essere misure adeguate per prevenire qualsiasi potenziale conflitto d'interessi con altre attività che potrebbero svolgere nell'ambito delle loro operazioni commerciali ordinarie.

Misure per assicurare un'adeguata capacità di bilancio ex-ante per assorbire l'attivazione delle garanzie

Per le garanzie di bilancio il regolamento finanziario richiede una copertura anticipata, basata su un tasso di copertura determinato in modo tale da coprire l'attivazione delle

²⁸ La propensione al rischio è il livello massimo di rischio finanziario che la Commissione intende e può sostenere nello svolgimento delle sue attività nel contesto della sua missione e dei suoi obiettivi pubblici e nel rispetto della legislazione vigente in materia.

²⁹ Cfr. decisione della Commissione, del 17 aprile 2019, di definizione del nuovo capitolato per la metodologia di valutazione per pilastro da utilizzare ai sensi del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2019) 2882 final), (GU C 191 del 6.6.2019, pag. 2).

³⁰ Tali incentivi possono includere, tra l'altro, una remunerazione della garanzia dell'UE da parte del partner esecutivo beneficiario. Ciò è coerente con la condivisione del rischio tra gli attori finanziari partecipanti e gli obiettivi strategici della garanzia di bilancio.

garanzie al livello delle perdite attese, oltre a una riserva di sicurezza per far fronte a una quota delle perdite inattese³¹.

Il tasso di copertura è fissato nell'atto di base ed è espresso in percentuale sull'importo totale della garanzia dell'UE. Il tasso è soggetto a un monitoraggio regolare durante l'attuazione dei programmi ed è, se del caso, rivisto per assicurare il continuo allineamento con l'evoluzione del profilo di rischio delle passività in essere.

La Commissione ha a disposizione misure specifiche per garantire un costante livello adeguato di copertura. Tali misure si basano su un sistema di allerta precoce che aiuta a evitare un potenziale esaurimento della copertura e che, se necessario, può attivare una ricostituzione della copertura e/o un aumento del tasso di copertura secondo quanto previsto nella base giuridica³².

Le ricostituzioni, quando e se necessarie, sono attuate attraverso la normale procedura di bilancio annuale. A differenza dei potenziali rimborsi in relazione all'assistenza finanziaria agli Stati membri, le ricostituzioni per le garanzie di bilancio sono conteggiate nei limiti dei massimali del QFP per gli stanziamenti di impegno e di pagamento.

Al fine di mitigare il rischio dell'impatto che l'attivazione delle garanzie da parte dei partner esecutivi potrebbe avere sul bilancio dell'UE, l'UE ha storicamente creato appositi fondi di garanzia finanziati dal suo bilancio. Al 31 dicembre 2020 l'importo totale degli attivi finanziari detenuti in questi tre fondi ammontava a:

- 8,0 miliardi di EUR per il fondo di garanzia del FEIS;
- 2,8 miliardi di EUR per il fondo di garanzia per le azioni esterne, che include le coperture per i programmi ELM, AMF ed Euratom;
- 0,8 miliardi di EUR per il fondo di garanzia dell'EFSD.

Dal gennaio 2021 gli attivi detenuti nei tre fondi di copertura sono stati riuniti in un unico fondo comune di copertura³³, che ora detiene gli accantonamenti a copertura delle potenziali passività finanziarie derivanti dalle garanzie di bilancio e dai programmi di assistenza finanziaria ai paesi terzi in un unico portafoglio di investimenti (comprendente comparti separati per rispondere all'attivazione delle garanzie dei rispettivi programmi di garanzia).

All'entrata in vigore del QFP 2021-2027, il fondo comune di copertura ha ricevuto gli attivi del fondo di garanzia del FEIS, seguiti dal trasferimento degli attivi netti del fondo di garanzia per le azioni esterne e del fondo di garanzia dell'EFSD nell'estate del 2021, come stabilito dal programma del regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) – Europa globale. In

³¹ La quota delle perdite inattese è determinata sulla base della propensione al rischio del programma specifico.

³² Gli eventi che attivano una ricostituzione della copertura e/o un aumento del tasso di copertura sono indicati in dettaglio all'articolo 211 del regolamento finanziario come segue:

- se, in conseguenza dell'attivazione della garanzia di bilancio, i relativi accantonamenti scendono al di sotto del 50 % del tasso di copertura e ancora al di sotto del 30 % di detto tasso di copertura, oppure se una valutazione dei rischi effettuata dalla Commissione fa ritenere che essi possano scendere al di sotto di una di tali percentuali nell'arco di un anno;
- se un paese che beneficia dell'assistenza finanziaria dell'Unione non è in grado di pagare alla scadenza.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'entrata in funzione del fondo comune di copertura (COM(2021) 88 final). Cfr. anche la decisione 2020/C 131/03 della Commissione, del 25 marzo 2020, sugli orientamenti per la gestione degli attivi del fondo comune di copertura (GU C 131 del 22.4.2020, pag. 3) e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'identità del gestore degli attivi del fondo comune di copertura a norma dell'articolo 212 del regolamento finanziario 2018/1046 (COM(2020) 130 final).

futuro anche le coperture dei nuovi strumenti del QFP 2021-2027 (ossia i programmi InvestEU e NDICI – Europa globale) saranno gestite tramite il fondo comune di copertura.

Misure per affrontare le perdite realizzate che superano le coperture disponibili

Se in qualsiasi momento durante l'attuazione del programma le coperture dovessero risultare insufficienti a coprire le perdite effettive, possono essere attivate le misure seguenti:

- trasferimenti temporanei eccezionali tra comparti di coperture che sostengono diverse garanzie di bilancio nel fondo comune di copertura, vale a dire che, per far fronte a una mancanza di fondi a copertura dell'attivazione di una garanzia di bilancio, possono essere resi temporaneamente disponibili gli attivi accantonati nell'ambito di un'altra garanzia di bilancio;
- spese aggiuntive eccezionali da approvare tramite:
 - redistribuzione della spesa (stanziamenti di impegno e di pagamento) a titolo di altre voci del bilancio dell'UE; e/o
 - modifica del bilancio dell'UE per consentire spese aggiuntive (entro i limiti dei massimali del QFP e dei meccanismi di flessibilità);
- ricorso alla tesoreria centrale: in casi eccezionali la liquidità della tesoreria centrale può essere temporaneamente utilizzata per coprire l'attivazione di una garanzia di bilancio in attesa dell'approvazione di risorse di bilancio aggiuntive.

3.2.2. Assistenza finanziaria ai paesi terzi

Misure per limitare l'importo delle passività potenziali

Come per le garanzie di bilancio, il regolamento finanziario limita l'esposizione totale del bilancio dell'UE in relazione ai programmi di assistenza finanziaria. La passività potenziale supera soltanto gli attivi finanziari previsti a copertura della passività finanziaria dell'Unione, ove previsto dall'atto di base sottostante e alle condizioni ivi stabilite. Inoltre la passività finanziaria e i pagamenti netti aggregati a titolo del bilancio non devono mai superare l'importo massimo dei fondi che la Commissione è autorizzata a prendere in prestito per finanziare l'assistenza finanziaria e i relativi interessi.

Per ogni programma, l'atto legislativo corrispondente determina l'importo complessivo garantito, il numero di rate da versare e la scadenza massima del pacchetto di prestiti. Le rate di solito dipendono dal rispetto di una serie di condizioni politiche tra cui, in alcuni casi (ad esempio i prestiti di AMF), risultati soddisfacenti nell'attuazione delle riforme del programma del Fondo monetario internazionale (FMI).

Misure per assicurare il rimborso dei prestiti assunti in caso di inadempimento nel rimborso dei prestiti erogati

I prestiti assunti dall'UE per concedere prestiti di assistenza finanziaria ai paesi terzi sono obblighi diretti e incondizionati dell'UE. I prestiti assunti per finanziare i prestiti di AMF ed Euratom ai paesi terzi sono coperti dal fondo di garanzia per le azioni esterne, che è alimentato a sua volta dal bilancio dell'UE in modo da coprire il 9 % dei prestiti garantiti in essere a fine esercizio. Le procedure da seguire in caso di copertura insufficiente per onorare gli obblighi dell'UE sono simili a quelle descritte alla fine della sezione 3.2.1 relativamente alle garanzie di bilancio applicate agli accantonamenti previsti nel comparto del fondo di garanzia per le azioni esterne per i prestiti di AMF, ELM ed Euratom.

3.3. Quadro comune della Commissione europea per la gestione e il monitoraggio delle passività potenziali accantonate

A causa della crescente importanza delle garanzie di bilancio e dei programmi di assistenza finanziaria per l'attuazione delle politiche dell'UE, la Commissione ha rafforzato i suoi strumenti di gestione del rischio per far fronte alle passività potenziali istituendo un quadro orizzontale trasversale alla Commissione per l'attuazione e il monitoraggio di tali programmi. L'obiettivo di tale quadro è di sviluppare, per quanto possibile date le differenze tra i programmi, metodologie comuni per la progettazione, la negoziazione e l'attuazione delle garanzie di bilancio e dell'assistenza finanziaria e di consentire un attento monitoraggio dell'evoluzione delle passività potenziali. L'obiettivo finale è di tutelare integralmente il bilancio dell'UE dalla realizzazione imprevista delle perdite derivanti dalle garanzie di bilancio o dai programmi di prestito accantonati.

Comitato direttivo per le passività potenziali

L'elemento centrale del quadro è il comitato direttivo per le passività potenziali³⁴, che si occupa di questioni trasversali, ad esempio la messa a punto di strumenti comuni per un'efficace gestione del rischio e la rendicontazione sulla sostenibilità complessiva delle passività potenziali e il coordinamento di un approccio comune alle disposizioni orizzontali pertinenti degli accordi di garanzia con i partner esecutivi.

Monitoraggio

Per consentire alla Commissione di monitorare costantemente le possibili perdite derivanti dalle passività potenziali, i partner esecutivi e i paesi beneficiari sono tenuti a fornire alla Commissione relazioni periodiche sulla situazione operativa e finanziaria del programma di garanzia o sui progressi compiuti rispetto alla condizionalità alla base dell'assistenza finanziaria dell'UE. Le informazioni finanziarie fornite dai partner esecutivi devono essere sottoposte a revisione esterna.

Rendicontazione

Una componente essenziale dell'approccio dell'UE alla gestione delle passività potenziali è la presentazione di relazioni dettagliate al Parlamento europeo, al Consiglio e agli altri portatori di interessi sull'accumulo e sul profilo temporale delle passività potenziali. Il regolamento finanziario prevede un sistema integrato di relazioni sulle passività potenziali con l'obiettivo di fornire informazioni complete e tempestive sulle diverse fonti di passività potenziali, sia a livello individuale che consolidato. La presente relazione e le relazioni di cui all'articolo 41, paragrafi 4 e 5, del regolamento finanziario costituiscono gli elementi principali del quadro di rendicontazione sulle passività potenziali.

4. Passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri

4.1. Panoramica dell'esposizione totale al rischio dell'UE alla fine del 2020

Nel 2020 la Commissione, agendo per conto dell'UE, ha gestito quattro programmi che prevedono la possibilità di concedere prestiti agli Stati membri:

- l'assistenza alla **BDP** per aiutare i paesi dell'UE al di fuori della zona euro che si trovano, o che corrono seri rischi di trovarsi, in difficoltà per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti;
- il **MESF** è stato creato in reazione alla crisi finanziaria per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE che subiscano o rischino seriamente di subire gravi

³⁴ Decisione della Commissione, del 24 luglio 2020, sull'istituzione del comitato direttivo per le passività potenziali derivanti da garanzie di bilancio (C(2020) 5154 final).

perturbazioni finanziarie a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo;

- il programma **SURE**, che è stato concordato nel giugno 2020 per contribuire a finanziare aumenti repentini e consistenti della spesa pubblica nazionale connessi a regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe in risposta alla crisi COVID-19;
- lo **strumento di prestito Euratom** per aiutare gli Stati membri a finanziare gli investimenti nelle centrali elettronucleari e negli impianti industriali del ciclo del combustibile nucleare.

Nella tabella 3 sono presentati gli importi relativi ai prestiti nell'ambito dei quattro diversi programmi ancora da liquidare alla fine del 2020.

Tabella 3: importi relativi a prestiti agli Stati membri dell'UE ancora da liquidare al 31 dicembre 2020 (in milioni di EUR)

	Prestiti in essere	Interessi maturati	Totale
BDP	200	1,15	201,15
Euratom	78,26	0,16	78,43
MESF	46 800	596,02	47 396,02
SURE	39 500	3,48	39 503,48
Totale	86 578,26	600,81	87 179,08

Una misura adeguata per il rischio totale annuo per il bilancio dell'UE risultante dalle passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri è il debito in scadenza annuale, ossia l'importo totale dei pagamenti annuali in scadenza per il rimborso da parte degli Stati membri beneficiari in un dato esercizio (capitale e interessi) nel quadro dei diversi programmi (tabella 4).

Tabella 4: piano di rimborso annuale dei prestiti in essere (capitale + interessi) nell'ambito dei programmi esistenti per gli anni 2021-2027 al 31 dicembre 2020 (in milioni di EUR)

Year	Euratom	BoP	EFSM	SURE	All programmes
2021	29.05	5.75	10 849.88	23.92	10 908.59
2022	23.24	5.75	3 496.13	25	3 550.11
2023	13.22	5.75	4 221.88	25	4 265.84
2024	13.11	5.75	3 300	25	3 343.86
2025	0	205.75	3 051.25	8 025	11 282
2026	0	0	4 639.25	25	4 664.25
2027	0	0	3 519.25	25	3 544.25
Total	78.61	228.75	33 077.63	8 173.92	41 558.90

4.2. Sistema di gestione dei rischi dell'UE per le passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri

Misure per limitare l'importo delle passività potenziali

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria ai paesi terzi, il regolamento finanziario limita l'esposizione totale dell'UE in relazione ai prestiti concessi agli Stati membri. La passività finanziaria e i pagamenti netti aggregati a titolo del bilancio sono limitati all'importo massimo dei fondi che la Commissione è autorizzata a prendere in prestito per finanziare l'assistenza finanziaria (come autorizzato dal pertinente atto di base) più i relativi interessi.

Misure per assicurare il rimborso dei prestiti assunti in caso di inadempimento nel rimborso dei prestiti erogati

Contrariamente all'assistenza finanziaria ai paesi terzi, nel bilancio non è previsto alcun accantonamento per far fronte alla situazione senza precedenti in cui uno Stato membro dell'UE sia inadempiente nel rimborso dei prestiti all'UE. In tale eventualità estrema in cui uno Stato membro beneficiario non onori i propri obblighi nei confronti dell'Unione, la Commissione, in linea con la legislazione applicabile in materia di risorse proprie, applica una gestione attiva della liquidità (vale a dire attingendo liquidità dal saldo di tesoreria disponibile) e, se necessario, attiva altre misure previste dagli accordi finanziari applicabili al prestito. Come ultima risorsa, la Commissione può chiedere a tutti gli Stati membri di fornire provvisoriamente la differenza tra gli attivi disponibili e il fabbisogno di tesoreria. Se uno Stato membro non onora tale richiesta in tempo, la Commissione ha il diritto di avanzare provvisoriamente ulteriori richieste agli altri Stati membri. La fornitura di tali risorse di tesoreria sarà compensata, senza indugio, nel quadro del bilancio dell'UE.

Lo strumento SURE è un caso specifico poiché tutti gli Stati membri hanno accettato di fornire garanzie irrevocabili, incondizionate e su richiesta per il 25 % dell'importo massimo dell'assistenza finanziaria³⁵. Il contributo di ogni Stato membro all'importo complessivo della garanzia è proporzionale alla sua quota relativa del reddito nazionale lordo dell'UE (sulla base del bilancio dell'UE per il 2020).

5. Valutazione della sostenibilità delle passività potenziali dell'UE

5.1. Quadro di valutazione

Secondo l'articolo 210, paragrafo 3, del regolamento finanziario, *"le passività potenziali derivanti dalle garanzie di bilancio o dall'assistenza finanziaria a carico del bilancio sono ritenute sostenibili se la loro evoluzione pluriennale prevista è compatibile con i limiti fissati dal regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale previsto all'articolo 312, paragrafo 2, TFUE e il massimale relativo agli stanziamenti annuali di pagamento di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione 2014/335/UE, Euratom"* (ossia i massimali del QFP e il massimale delle risorse proprie).

In altre parole, le risorse proprie a cui l'UE è in grado di attingere in un singolo anno dovrebbero essere sufficienti a finanziare le spese derivanti dal QFP e le passività potenziali che si concretizzano. Ogni anno la Commissione emette una previsione a lungo termine per tali spese e le risorse proprie necessarie per il loro finanziamento. La differenza tra il massimale delle risorse proprie e le risorse proprie necessarie per finanziare il bilancio dell'UE, denominata "margine di manovra", rappresenta la capacità finanziaria dell'UE di coprire ulteriori flussi in uscita relativi al concretizzarsi di passività potenziali. Per considerare sostenibili le passività potenziali, dovrebbe essere soddisfatta l'equazione seguente.

$$\text{Massimale risorse proprie}_N \geq \frac{\text{Risorse proprie per}}{\text{finanziare il bilancio UE}_N} + \text{Debito in scadenza dell'UE}_N$$

in cui:

$$\frac{\text{Risorse proprie}}{\text{per finanziare il bilancio UE}_N} = \frac{\text{Spese di bilancio}}{\text{(tra cui garanzie di copertura)}}_N - \text{Altre entrate}_N$$

³⁵ Oltre alla garanzia fornita da tutti gli Stati membri, il regolamento SURE prevede una serie di salvaguardie per mitigare il rischio derivante dalle passività potenziali di SURE. Tra queste figurano un limite di concentrazione dei tre maggiori prestiti pari al 60 % dell'importo massimo concesso nell'ambito di SURE, un'esposizione annua massima del 10 % (ossia i pagamenti dovuti ogni anno non devono superare i 10 miliardi di EUR) e la possibilità per la Commissione di rinnovare i prestiti assunti, se necessario.

In tale contesto si dovrebbe fare una distinzione tra le passività potenziali accantonate e quelle non accantonate:

- 1) per le passività potenziali parzialmente accantonate, le perdite annuali devono essere coperte in primo luogo dalle risorse disponibili nel rispettivo comparto del fondo comune di copertura. Solo se le perdite fossero superiori a quelle previste sarebbero necessarie risorse aggiuntive per ricostituire il rispettivo comparto del fondo comune di copertura negli anni successivi, il che potrebbe poi avere implicazioni in termini di spesa annuale aggiuntiva del bilancio dell'UE (soggetta ai massimali del QFP; cfr. paragrafo 3.2). Pertanto, per gli strumenti oggetto di accantonamento, la valutazione annuale della sostenibilità delle loro passività potenziali consiste innanzitutto nel verificare se l'accantonamento è sufficiente a coprire le perdite stimate lungo tutta la vita, al netto delle entrate, con un livello di confidenza sufficientemente elevato;
- 2) per le passività potenziali derivanti dalle attività di assunzione e di concessione di prestiti agli Stati membri non è previsto alcun accantonamento. Se tali passività potenziali dovessero concretizzarsi, potrebbero dar luogo all'attivazione di entrate aggiuntive da parte degli Stati membri. Le spese relative rimangono al di fuori dei limiti dei massimali del QFP. Tuttavia, per quanto riguarda le entrate, deve essere garantito il rispetto del massimale globale delle risorse proprie previsto per l'esercizio.

5.2. Valutazione della sostenibilità delle passività potenziali accantonate

Come osservazione preliminare, le garanzie di bilancio dell'UE possono variare sostanzialmente in termini di obiettivi politici e, di conseguenza, di profilo di rischio delle operazioni sottostanti, il che a sua volta potrebbe portare a una diversa propensione al rischio applicata a ciascuna di esse. La propensione al rischio è di norma espressa in termini di valore a rischio (VAR)³⁶ lungo tutta la vita a una certa percentuale (predefinita) di livello di confidenza.

Sulla base dei dati disponibili sulle perdite nette stimate lungo tutto la vita al 31 dicembre 2020 in relazione alle garanzie di bilancio in vigore a tale data, è possibile trarre le conclusioni seguenti:

- il tasso di copertura applicabile del 35 % della garanzia totale del FEIS è sufficiente a coprire le perdite stimate delle operazioni garantite nell'ambito dei diversi ambiti di intervento del FEIS con un livello di confidenza del 95 %, in linea con la propensione al rischio ex-ante del programma;
- per quanto riguarda l'EFSD, il tasso di copertura del 50 % è coerente con le perdite stimate con un livello di confidenza del 90 %, in linea con la propensione al rischio ex-ante del programma;
- gli accantonamenti per l'ELM detenuti nel fondo di garanzia per le azioni esterne sono sufficienti a coprire le perdite stimate con un livello di confidenza dell'86 %³⁷.

Per quanto riguarda le esposizioni esistenti derivanti dall'assistenza finanziaria ai paesi terzi, l'adeguatezza del tasso di copertura obiettivo del 9 % è confermata dai fattori seguenti³⁸:

³⁶ Il valore a rischio (VAR) può essere definito come il livello di perdita del portafoglio che statisticamente non sarà superato, con un certo livello di confidenza, entro un determinato orizzonte temporale.

³⁷ Poiché il fondo di garanzia per le azioni esterne agisce da riserva di liquidità, non è stata definita una propensione al rischio ex-ante sotto forma di livello di confidenza dell'accantonamento per la durata delle operazioni.

³⁸ La Commissione sta potenziando le capacità di modellizzazione del rischio di credito per monitorare le sue esposizioni nel contesto dell'assistenza finanziaria ai paesi terzi. L'analisi della sostenibilità di questa

- l'assenza di inadempimenti di pagamento fino alla fine del 2020;
- la valutazione della riduzione di valore del 2020 effettuata dalla Commissione, che ha concluso che non è necessario registrare alcuna riduzione di valore contabile per tali prestiti³⁹;
- per i prestiti di AMF, il loro legame e la loro contingenza in un programma dell'FMI esistente, che sostiene la solidità finanziaria del paese terzo e, quindi, l'eventuale rimborso dei fondi dell'Unione.

5.3. Valutazione della sostenibilità delle passività potenziali rispetto ai limiti del massimale delle risorse proprie

Al fine di valutare la solidità della capacità del bilancio dell'UE di far fronte a una situazione in cui si concretizza anche l'esposizione relativa alle passività potenziali non accantonate, è stata effettuata una rigorosa analisi di sensibilità.

In una prima fase è stato stabilito uno scenario centrale (di base), corrispondente all'evoluzione prevista della spesa e della capacità finanziaria dell'UE per gli anni fino al 2027, in linea con la relazione sulla previsione a lungo termine della spesa di bilancio e del fabbisogno di entrate (figura 2).

Escludendo l'attuale esercizio di bilancio, nel periodo 2022-2027 il margine di manovra disponibile per coprire le passività potenziali (esistenti e nuove) è di circa **64 miliardi di EUR** all'anno rispetto alla sola quota permanente del massimale delle risorse proprie, pari all'1,40 % del reddito nazionale lordo (RNL).

Il margine di manovra per la quota rimanente del massimale delle risorse proprie, pari allo 0,6 % dell'RNL, che è temporaneo e disponibile esclusivamente per le passività di NGEU, non è stato analizzato specificamente nella relazione di quest'anno, poiché le passività potenziali legate a NGEU hanno iniziato a concretizzarsi dopo la fine del 2020.

Una volta stabilito lo scenario centrale, come ulteriore passo è stata eseguita un'altra analisi corrispondente ai test di sensibilità per valutare la sostenibilità delle passività potenziali esistenti in scenari estremi per gli anni 2022-2027. I test in questione riguardano gli aspetti indicati di seguito.

- 1) **Test di sensibilità sull'economia:** nello scenario centrale l'RNL segue le proiezioni del prodotto interno lordo (PIL) per la crescita reale e l'inflazione indicate nelle previsioni economiche della primavera 2021 della Commissione⁴⁰. Per il test di sensibilità, i tassi di crescita nominali previsti sono inferiori alla base di riferimento di -0,5 punti percentuali per ogni anno del periodo di riferimento⁴¹. Per quanto riguarda il massimale permanente delle risorse proprie, pari all'1,40 % dell'RNL, esso riduce mediamente il suo valore nominale e quindi il margine di manovra disponibile di **2,9 miliardi di EUR** all'anno.
- 2) **Test di sensibilità sulle entrate del bilancio:** questo scenario estremo valuta se il margine di manovra disponibile è sufficientemente ampio da consentire legalmente la

categoria di passività potenziali inclusa nel presente documento è stata realizzata essenzialmente attraverso il giudizio di esperti basato su una serie di fattori qualitativi e quantitativi.

³⁹ Cfr. la nota 2.4.3.1 relativa ai prestiti erogati per assistenza finanziaria dei conti annuali consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2020, disponibili all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/2020_eu_annual_accounts_web.pdf.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf.

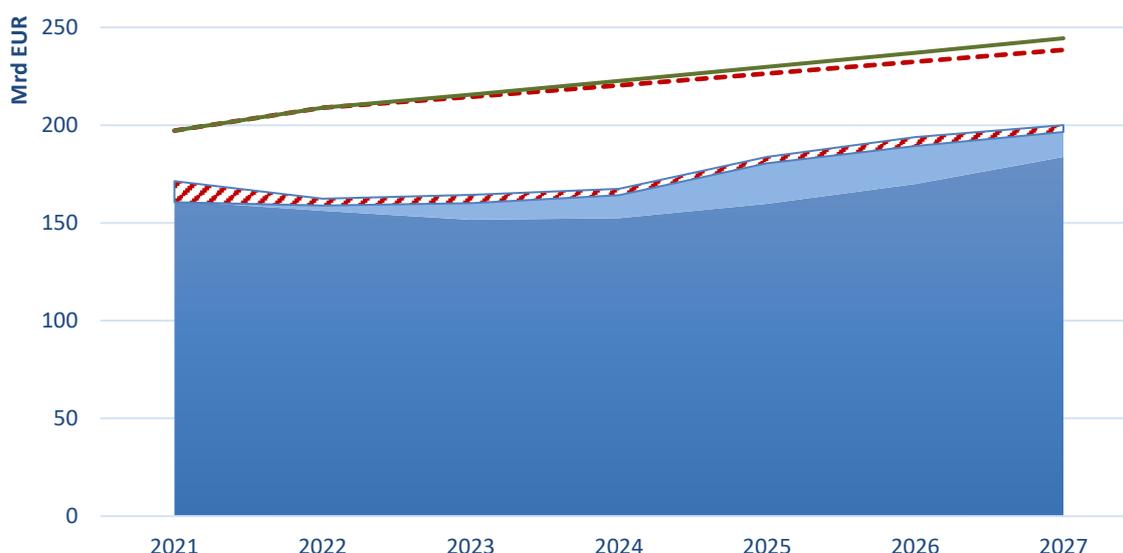
⁴¹ Sulla base dell'approccio alla sostenibilità del debito della Commissione: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf.

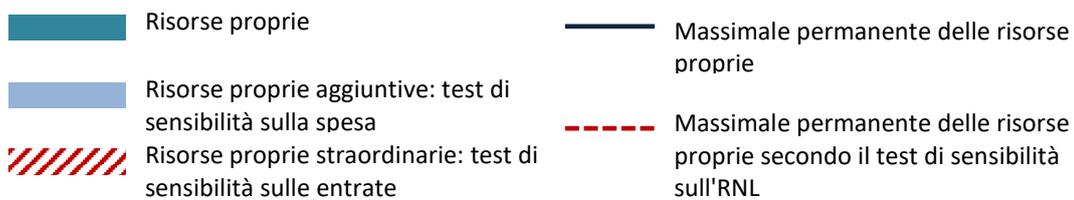
riscossione di risorse proprie supplementari nel caso in cui tutti gli Stati membri che beneficiano dell'assistenza finanziaria non riescano contemporaneamente a onorare i rimborsi in scadenza. Gli importi in gioco riflettono i piani di rimborso alla fine del 2020 (cfr. tabella 4). La simulazione viene eseguita escludendo l'opzione di ridistribuire le risorse all'interno del bilancio e di rinviare temporaneamente altre spese, rafforzandone la distanza. Ciò ridurrebbe il margine di manovra disponibile in media di **3,8 miliardi di EUR**.

- 3) **Shock delle spese di bilancio:** in questo scenario la spesa è prevista al suo massimo teorico. È importante sottolineare che tale scenario non riflette una previsione dal basso verso l'alto e non è collegato ad alcuna aspettativa reale per quanto riguarda l'evoluzione dei pagamenti dell'UE. Inoltre, a differenza di uno shock delle entrate, per quanto riguarda le spese la decisione di avviare una spesa aggiuntiva è soggetta a una proposta della Commissione e all'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio. Se una tale decisione fosse incompatibile con la capacità finanziaria dell'Unione in un dato esercizio, non è realistico pensare che venga proposta. La riduzione media del margine di manovra in questa simulazione sarebbe di circa **12,6 miliardi di EUR**, corrispondenti ai massimali più elevati possibili per i pagamenti del QFP e per i singoli strumenti speciali.
- 4) **Shock combinato di condizioni economiche, entrate e spese:** questo dovrebbe essere considerato uno scenario negativo estremo, in quanto combina diversi scenari molto remoti come l'inadempimento simultaneo di tutti gli Stati membri beneficiari nel rimborso dei loro prestiti. Ridurrebbe il margine di manovra di una media annua di **19 miliardi di EUR** fino a un livello di circa **45 miliardi di EUR** all'anno nel periodo 2022-2027. Tale importo rimarrebbe come riserva di sicurezza per garantire la solidità della capacità finanziaria dell'UE di coprire le sue passività anche in caso di shock economici più estremi e profondi, di un potenziale cambiamento legislativo che attivi una spesa più elevata e della possibile emissione di nuove passività potenziali.

I risultati dettagliati per lo scenario di base e i test di sensibilità figurano nell'allegato.

Figura 2: massimale delle risorse proprie e fabbisogno di risorse proprie nell'ambito di un test di sensibilità di base e combinato





6. Conclusioni

Alla fine del 2020 il bilancio dell'UE includeva passività potenziali per oltre 93 miliardi di EUR in relazione ai prestiti concessi agli Stati membri e ai paesi terzi e circa 63 miliardi di EUR per le garanzie fornite nel contesto del FEIS, dell'EFSD e dell'ELM.

I rischi che tali prestiti non siano rimborsati dai paesi beneficiari o che si ricorra alle garanzie sono attentamente gestiti attraverso un quadro globale di gestione del rischio che comprende, per alcune categorie di passività potenziali, l'accantonamento di risorse di bilancio per coprire perdite potenziali con un livello di affidabilità sufficientemente prudente.

Tenendo conto delle molteplici salvaguardie previste dal quadro dell'UE per il monitoraggio e la gestione dei rischi legati alle due principali categorie di passività potenziali (accantonate e non accantonate) e della valutazione della sostenibilità illustrata nella presente relazione, è possibile trarre le conclusioni seguenti:

- i rischi derivanti dagli strumenti oggetto di accantonamento, vale a dire le garanzie di bilancio e l'assistenza finanziaria ai paesi terzi, sono gestiti con attenzione e adeguatamente coperti. Tale valutazione prende in considerazione l'accumulo delle posizioni di rischio nel periodo passato, i dati sugli inadempimenti passati e sulle perdite stimate, nonché le misure in atto per evitare che le perdite superino i livelli di tolleranza predefiniti e le riserve di bilancio disponibili per coprire le perdite previste;
- la capacità finanziaria dell'UE nell'ambito del quadro giuridico esistente (vale a dire la decisione sulle risorse proprie e il regolamento QFP) è sufficiente per far fronte alla concretizzazione delle perdite che possono sorgere in relazione ai prestiti non coperti nel periodo fino alla fine del 2027. Nel periodo 2022-2027 sono disponibili in media **64 miliardi di EUR, ovvero lo 0,40 % dell'RNL dell'UE**, per soddisfare l'attivazione di entrate straordinarie per finanziare spese impreviste del QFP o per onorare le passività potenziali (esistenti e nuove), qualora si concretizzino;
- il margine di manovra è adeguato anche in uno scenario estremamente negativo che consiste in impatti negativi simultanei sulle entrate di bilancio, sulle spese e sulla crescita economica. Un importo medio di **45 miliardi di EUR, ovvero circa lo 0,28 % dell'RNL dell'UE**, rimarrebbe disponibile per rafforzare la solidità del sistema finanziario e del rating del credito dell'UE, fungendo da riserva di sicurezza in caso di ulteriori shock economici negativi, nuove iniziative di spesa e passività potenziali.

Allegato: sostenibilità e margine di manovra rispetto al massimale permanente delle risorse proprie* (in miliardi di EUR, prezzi correnti)

QFP		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Scenario di base							
Massimale delle risorse proprie - 1,4% dell'RNL	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Risorse proprie per finanziare il bilancio meno NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Margine di manovra	<i>a-b</i>	52,67	63,96	70,18	70,03	67,18	60,69
Test di sensibilità							
1) Test di sensibilità sull'economia							
Massimale delle risorse proprie - 1,4% dell'RNL	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Risorse proprie per finanziare il bilancio meno NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Margine di manovra	<i>a-b</i>	52,67	62,90	67,99	66,66	62,55	54,74
2) Test di sensibilità sulle entrate							
Massimale delle risorse proprie - 1,4% dell'RNL	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Risorse proprie per finanziare il bilancio (escluso NGEU)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Risorse proprie straordinarie per coprire le passività potenziali**	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Margine di manovra	<i>a-b-c</i>	49,14	59,72	66,86	66,77	62,54	57,12
3) Test di sensibilità sulle spese							
Massimale delle risorse proprie - 1,4% dell'RNL	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Risorse proprie per finanziare il bilancio meno NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Risorse proprie aggiuntive (fino al massimale del QFP e al massimale degli strumenti speciali)***	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Margine di manovra	<i>a-(b+b*)</i>	50,01	55,56	58,42	49,25	47,71	48,00
4) Shock combinato avverso/sfavorevole							
Massimale delle risorse proprie - 1,4% dell'RNL	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Risorse proprie per finanziare il bilancio (scenario di base)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Risorse proprie aggiuntive (fino al massimale del QFP e al massimale degli strumenti speciali)	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Risorse proprie straordinarie per coprire le passività potenziali	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Margine di manovra	<i>a-(b+b*)-c</i>	46,48	50,26	52,91	42,62	38,45	38,48

* La sostenibilità rispetto alla quota pari allo 0,6 % dell'RNL del massimale delle risorse proprie sarà trattata nella prossima edizione della presente relazione, una volta iniziata la concretizzazione graduale delle passività di NextGenerationEU.

** La valutazione del rischio legata allo strumento SURE tiene conto della controgaranzia specifica fornita da tutti gli Stati membri per il 25 % dell'importo massimo dell'assistenza finanziaria. In pratica tutti i pagamenti annuali relativi ai prestiti SURE possono essere esclusi dal rischio annuo per gli esercizi del periodo in esame, poiché gli importi in scadenza sono interamente coperti dalle garanzie degli Stati membri.

*** La spesa è prevista al massimo teorico per: 1) il massimale dei pagamenti del QFP nel periodo 2022-2027⁴²; 2) i futuri adeguamenti fino al loro massimo potenziale in ogni singolo anno⁴³; e 3) i

⁴² Come stabilito nell'ultimo adeguamento tecnico del QFP: COM(2021) 365 final del 7.6.2021.

massimali annuali degli strumenti speciali tematici (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza, riserva di adeguamento alla Brexit) e dello strumento di flessibilità.

⁴³ In relazione al meccanismo dell'articolo 5 e dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), del regolamento QFP (fino ai massimali fissati all'articolo 11, paragrafo 3, del medesimo regolamento e considerando solo gli eventuali adeguamenti al rialzo).