

Potenziali passività finanziarie dell'UE

Riassunto

Le potenziali passività per il bilancio dell'UE sono cresciute sensibilmente in termini di entità e complessità e continueranno a crescere nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027. Il presente documento ne segue l'evoluzione, spiega i rischi che potrebbero comportare per il bilancio dell'UE e analizza le prassi di gestione dei rischi per fronteggiarle. Stando alle previsioni, le potenziali passività totali saranno più che raddoppiate entro il 2027, raggiungendo la cifra di 612 miliardi di EUR, soprattutto in ragione dei prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza e, in misura minore, del sostegno finanziario all'Ucraina.

Una passività potenziale può essere generalmente definita un'obbligazione finanziaria la cui entità e il cui verificarsi dipendono da eventi futuri difficili o impossibili da prevedere. Data la loro dipendenza da determinati eventi, i pagamenti dovuti all'obbligazione finanziaria potrebbero non essere affatto richiesti o effettuati. Poiché costituiscono un rischio di "sorprese" di bilancio indesiderate con eventuali implicazioni per la situazione di bilancio o addirittura per la sostenibilità di bilancio, le potenziali passività devono essere contabilizzate e analizzate. Tuttavia, data la loro natura altamente incerta, i rischi che tali passività possono rappresentare per il bilancio sono difficilmente valutabili.

Le potenziali passività per il bilancio dell'UE sono cresciute sensibilmente in termini di entità e complessità e continueranno a crescere nel corso del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027. Il presente documento ne segue l'evoluzione, spiega i rischi che potrebbero comportare per il bilancio dell'UE e analizza le prassi di gestione dei rischi per fronteggiarle.

Nel presente studio viene fatta una distinzione tra tre diverse tipologie di potenziali passività dell'UE: garanzie di bilancio, assistenza macrofinanziaria (AMF) ai paesi terzi e assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE. Con le garanzie di bilancio l'UE copre le perdite dei partner esecutivi derivanti da mancati pagamenti imputabili a operazioni di finanziamento e di investimento. Per assistenza macrofinanziaria si intende il sostegno finanziario fornito dall'Unione ai paesi terzi (ossia paesi che non sono membri dell'Unione) sotto forma di prestiti autorizzati dal pertinente atto giuridico. L'assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE è erogata prevalentemente sotto forma di prestiti a titolo dello strumento SURE e del dispositivo per la ripresa e la resilienza, sebbene abbia assunto in precedenza la forma di programmi Euratom, MESF o della bilancia dei pagamenti.

Alla fine del 2021 il bilancio dell'UE includeva complessivamente 223 miliardi di EUR di potenziali passività, di cui circa 163 miliardi di EUR relativi a prestiti concessi agli Stati membri e a paesi terzi e oltre 60 miliardi di EUR relativi a garanzie fornite nel contesto di programmi quali il FEIS, l'EFSD, l'EFSD+ e il mandato di prestiti esterni della BEI. Alla fine del 2022 le passività potenziali sono cresciute in totale di 312 miliardi di EUR, pari a un incremento del 40 % rispetto alle potenziali passività totali del 2021. Dalle stime preliminari elaborate dal presente studio si evince che, nel 2023, le potenziali passività sono ulteriormente cresciute fino a raggiungere l'importo totale di 367 miliardi di EUR. Se fino alla pandemia di COVID-19 e alla fine del 2020, le garanzie di bilancio e l'assistenza finanziaria agli Stati membri erano di entità e rilevanza analoghe, con l'attuazione dello strumento SURE e l'introduzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'assistenza finanziaria agli Stati membri è cresciuta sensibilmente nel 2021 e ha

continuato a crescere a un ritmo significativo nel 2022. Nel 2022 è stato elevato anche il tasso di crescita dell'assistenza finanziaria ai paesi terzi a causa dell'ampliamento dell'assistenza macrofinanziaria (AMF) a favore dell'Ucraina, nonché delle garanzie di bilancio. Nel complesso, l'assistenza finanziaria agli Stati membri costituisce il grosso delle potenziali passività nell'UE e rappresenta tra il 55 % e il 70 % dell'importo totale delle potenziali passività nel 2020, 2021 e 2022. Nei prossimi anni tale quota dovrebbe crescere ulteriormente.

Per tenere conto dei futuri rischi per il bilancio dell'UE, è importante raggruppare le potenziali passività in due categorie principali: passività potenziali provviste di copertura, ad esempio quelle derivanti dalle garanzie di bilancio e dall'assistenza finanziaria a paesi terzi, e passività potenziali coperte dal margine di manovra, ad esempio quelle derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri. Le due categorie di passività potenziali hanno implicazioni diverse per i tipi di rischio che potrebbero comportare per le finanze dell'UE.

Le passività potenziali provviste di copertura richiedono l'accantonamento di un finanziamento specifico come riserva assicurativa in caso di perdite derivanti da una determinata passività, ossia in caso di mancato pagamento. Il fondo comune di copertura (CPF), istituito nel 2018 e operativo dal 2021, funge da principale linea di difesa dalla concretizzazione dei rischi per le passività potenziali provviste di copertura. Il fondo conserva le proprie risorse in comparti distinti corrispondenti a ciascuno degli strumenti che vi contribuiscono. Alla fine del 2023 il valore di mercato del CPF ammontava a 18,8 miliardi di EUR e, in base alla valutazione della Commissione europea, costituiva una riserva sufficiente per i rischi in essere dovuti a passività potenziali provviste di copertura (Commissione europea 2024c).

Le passività potenziali coperte dal margine di manovra rappresentano invece un rischio più diretto per le finanze dell'UE in quanto non sono provviste di copertura. Il margine di manovra è la differenza tra l'importo massimo delle risorse che la Commissione europea può chiedere agli Stati membri di versare in un dato anno (massimale delle risorse proprie) e il finanziamento di cui l'UE abbisogna per coprire le spese previste in bilancio nello stesso anno. Un massimale sufficientemente elevato garantisce che l'UE sarà in grado di coprire tutti gli obblighi finanziari e i rischi imputabili a potenziali passività verificatesi in un determinato anno. Le potenziali passività coperte dal margine di manovra prevalgono sul totale delle passività potenziali e, nel 2022, costituivano circa il 62 % del totale. Questo tipo di passività potenziale continuerà a crescere negli anni a venire principalmente a causa dei prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dell'assistenza finanziaria a favore dell'Ucraina.

Le garanzie di bilancio sono una fonte di esposizione al rischio per il bilancio dell'UE. Mediante la totalità degli strumenti di garanzia di bilancio, l'UE è in grado di coprire (in toto o in parte) le perdite dei partner esecutivi derivanti da mancati pagamenti imputabili a operazioni di finanziamento e di investimento (debito o capitale). Attualmente tra le garanzie più importanti rientrano il Fondo InvestEU, il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), il mandato per i prestiti esterni (ELM) e l'EFSD+. Ciascuno di tali regimi di garanzia si trova attualmente in una fase diversa del ciclo previsto e, sebbene il FEIS abbia ormai concluso la sottoscrizione di nuove operazioni, tutti e cinque i regimi disporranno di garanzie di bilancio in essere per diversi anni.

L'assistenza finanziaria dell'UE ai paesi terzi, tra cui gli importi erogati ai paesi in via di sviluppo, è prestata sotto forma di programmi di assistenza macrofinanziaria (AMF). Si tratta di prestiti finanziati mediante operazioni di assunzione di prestiti dell'UE, nel qual caso l'Unione rimane responsabile nei confronti degli investitori finali, anche nell'ipotesi che i beneficiari dell'AMF non dovessero pagare o non pagare in tempo.

Ci sono inoltre i prestiti Euratom, intesi a fornire finanziamenti agli Stati membri e ai paesi terzi per gli investimenti nel settore nucleare. Ma nel 2022 tali prestiti sono ammontati ad appena 0,3 miliardi di EUR.

L'invasione russa dell'Ucraina ha comportato nuovi programmi di assistenza macrofinanziaria a favore dell'Ucraina per l'intero 2022, programmi che hanno pertanto contribuito all'aumento complessivo delle potenziali passività legate all'AMF. Tali programmi hanno comportato altresì l'estensione della copertura di bilancio attualmente applicabile ai prestiti concessi agli Stati membri e ai prestiti AMF+ a favore dell'Ucraina per il 2023 e il 2024. In caso di mancato pagamento, gli importi richiesti sarebbero prelevati al

di sopra dei massimali del QFP fino al massimale delle risorse proprie (dal margine di manovra). Ciò ha spianato la strada alla concessione di prestiti AMF+ all'Ucraina in modo analogo alle modalità di concessione dell'assistenza finanziaria agli Stati membri, ad esempio in assenza di copertura. Nel 2022, da quando sono stati erogati nuovi prestiti AMF per circa 7,5 miliardi di EUR, principalmente grazie al sostegno supplementare promesso all'Ucraina, l'AMF in essere ha raggiunto i 15,0 miliardi di EUR.

L'assistenza finanziaria agli Stati membri è ormai principalmente trainata dalla creazione degli strumenti di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) e dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Prima della pandemia tale assistenza finanziaria era erogata prevalentemente dal Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e, in misura assai ridotta, dai programmi Euratom e della bilancia dei pagamenti (BdP). Le esposizioni per questi tipi di passività potenziali non sono provviste di copertura e si basano sul margine di manovra del bilancio dell'UE. Tuttavia, come si è visto in precedenza, è importante sottolineare che anche il programma AMF+ per l'Ucraina nel 2023 e l'assistenza finanziaria a favore dell'Ucraina a titolo dello strumento per l'Ucraina sono coperti dal margine di manovra, sebbene consistano in AMF a favore di un paese terzo.

Date le diverse ipotesi, il presente studio prevede uno scenario di riferimento secondo cui entro il 2027 le potenziali passività totali dell'UE raggiungeranno i 612,0 miliardi di EUR: si tratta di un totale pressoché doppio rispetto all'importo attuale di 311,9 miliardi di EUR raggiunto alla fine del 2022. Tale crescita è imputabile per lo più ai prestiti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e all'ipotesi che tali prestiti saranno erogati integralmente, nonché, in minor misura, ai programmi di assistenza all'Ucraina e, in misura ancora minore, alle garanzie di bilancio.

Nel complesso, dato l'aumento del volume delle potenziali passività e la crescente varietà di esposizioni a tali passività, il quadro generale di gestione del rischio appare frammentato e potrebbe essere organizzato meglio. Le norme internazionali in materia di trasparenza del debito comprendono la pubblicazione tempestiva e una chiara comunicazione delle informazioni relative all'evoluzione delle potenziali passività, elementi che potrebbero essere migliorati nell'ambito dell'attuale meccanismo di comunicazione. Un più attivo coinvolgimento del Parlamento europeo può essere utile per analizzare ed eventualmente legittimare l'emissione di potenziali passività. Il funzionamento del nuovo comitato direttivo per le passività potenziali manca di trasparenza e di informazioni accessibili al pubblico. L'esercizio delle prove di stress sul margine di manovra disponibile può essere perfezionato affinché includa scenari macroeconomici più estremi, analoghi allo shock della pandemia. Data la concentrazione dominante dell'esposizione nei confronti dell'Ucraina, potrebbe essere necessario modificare l'approccio alla copertura dell'AMF ai paesi terzi. Anche questa copertura si sta frammentando, in quanto programmi diversi hanno adottato tassi di copertura diversi pur appartenendo alla stessa autorità sovrana. Sarebbe inoltre opportuno analizzare l'attuale adeguatezza di un tasso di copertura generale del 9 % per tutti gli altri tipi di AMF a favore di paesi terzi.

Inoltre, lo studio esamina la distinzione tra passività potenziali provviste di copertura e passività potenziali coperte dal margine di manovra. Si tratta di una distinzione che sembra ancora giustificata. Sebbene le passività potenziali coperte dal margine di manovra siano e continueranno a rappresentare una quota preponderante delle passività potenziali complessive in ragione dello strumento SURE e del dispositivo per la ripresa e la resilienza, risulta abbastanza illogico esigere una copertura per tali passività. Imporre agli Stati membri di prevedere disposizioni ex ante sui prestiti che essi stessi devono rimborsare non è molto logico dal punto di vista economico e avrebbe anche ripercussioni politiche dal momento che un tale obbligo metterebbe maggiormente in evidenza la responsabilità congiunta del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ciò nondimeno, dato l'importante ruolo svolto dai prestiti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione europea dovrebbe integrare la nuova analisi della sostenibilità del debito (che rientra nel quadro di governance economica riformato) nella sua analisi delle passività potenziali coperte dal margine di manovra.

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore. Le opinioni espresse in questo documento sono di responsabilità esclusiva degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2024.

Amministratrice responsabile: Alix DELASNERIE

Assistente redazionale: Adrienn BORKA

Contatto: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses/sa-highlights>