



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

IT

# Parere 07/2022

(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE)

**sulla proposta di regolamento  
del Parlamento europeo e del  
Consiglio che modifica il  
regolamento (UE, Euratom)  
2018/1046 per quanto  
riguarda l'istituzione di una  
strategia di finanziamento  
diversificata come metodo  
generale di assunzione di  
prestiti  
COM(2022) 596 final  
2022/0370 (COD)**

# Indice

	Paragrafo
<b>Introduzione</b>	01 - 05
<b>Osservazioni di carattere generale</b>	06 - 09
<b>Osservazioni specifiche</b>	10 - 17
<b>Osservazioni relative alla proposta modifica del regolamento finanziario</b>	11 - 14
Testo del nuovo articolo 220 <i>bis</i>	11 - 12
Azioni importanti che devono essere attuate dalla Commissione	13 - 14
<b>Osservazioni relative alle altre proposte del pacchetto</b>	15 - 17
Potenziale trasferimento dei rischi ai futuri bilanci	15 - 17
<b>Osservazioni conclusive</b>	18

# Introduzione

**01** Il 9 novembre 2022, nell'ambito di un pacchetto di tre proposte legislative, la Commissione ha pubblicato la [proposta](#) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (il "regolamento finanziario") per quanto riguarda l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata come metodo generale di assunzione di prestiti. Data la base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione, la consultazione della Corte dei conti europea è obbligatoria<sup>1</sup>. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno scritto alla Corte dei conti per richiederne il parere, rispettivamente il 10 novembre 2022 e l'11 novembre 2022. Il presente parere assolve all'obbligo di consultazione.

**02** In parallelo alla proposta di modifica del regolamento finanziario, la Commissione [propone](#), per soddisfare le urgenti necessità finanziarie dell'Ucraina, di mobilitare fino a 18 miliardi di euro in prestiti con scadenze fino a 35 anni e con rimborso del capitale (ossia, dell'importo originario di soldi prestati, senza gli interessi) non prima del 2033 (come proposto per il nuovo strumento di "assistenza macrofinanziaria +"). La Commissione [propone](#) inoltre che questi prestiti siano garantiti dal margine di bilancio dell'UE piuttosto che da un accantonamento specifico. Nel presente parere, ove ritenuto opportuno, la Corte esamina queste due proposte contenute nel pacchetto legislativo.

**03** La Commissione giustifica la modifica del regolamento finanziario con la necessità di "pianificare diverse operazioni di assunzione di prestiti in maniera coerente con le migliori opportunità di mercato e di strutturare le scadenze in modo da ottenere i costi migliori". In aggiunta, alla luce della complessità prevista delle operazioni necessarie per soddisfare le urgenti necessità finanziarie dell'Ucraina, e per anticipare eventuali operazioni future di assunzione ed erogazione di prestiti riguardanti Stati membri e non membri dell'UE, la Commissione ritiene opportuno istituire una strategia di finanziamento diversificata come metodo di finanziamento unico per l'esecuzione delle operazioni di assunzione di prestiti.

---

<sup>1</sup> Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

**04** Attualmente, la Commissione contrae prestiti per conto dell'UE o di Euratom per erogare a sua volta gli importi corrispondenti agli Stati membri o ai paesi terzi beneficiari alle condizioni applicabili all'assunzione dei prestiti. Secondo quanto disposto dal regolamento finanziario, nei flussi di cassa deve esservi una corrispondenza univoca tra i prestiti contratti e i prestiti erogati. Ciò significa che l'UE deve effettuare operazioni di mercato basate sulle esigenze di esborso per ciascun caso specifico di prestito. La Commissione ritiene che finanziare singoli programmi di assistenza finanziaria tramite metodi di finanziamento distinti crei costi e complessità, in quanto i diversi programmi di assistenza finanziaria sono in concorrenza per un numero limitato di opportunità di finanziamento. Questo aspetto è particolarmente rilevante nell'attuale contesto relativo al sostegno finanziario all'Ucraina, date le urgenti necessità finanziarie di quest'ultima e l'incertezza circa le sue necessità finanziarie a più lungo termine.

**05** Una strategia di finanziamento diversificata è stata decisa per mobilitare fondi per sovvenzioni e prestiti a titolo di NextGenerationEU (NGEU), compreso il [dispositivo per la ripresa e la resilienza \(RRF\)](#) e [alcuni altri programmi dell'Unione](#). Secondo la proposta della Commissione, detta strategia diversificata verrebbe applicata a tutte le future assunzioni di prestiti, tranne in casi debitamente giustificati.

## Osservazioni di carattere generale

**06** Nella proposta, la Commissione adduce argomentazioni sensate per l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata, attualmente impiegata per le assunzioni di prestiti a titolo dell'NGEU, come "metodo di riferimento" per l'esecuzione di tutte le operazioni di assunzione di prestiti. Per le operazioni di assunzione di prestiti a valere sull'NGEU non si fa ricorso al tradizionale finanziamento "back to back", ma si utilizza un approccio simile a quello adottato dagli Stati sovrani, in base al quale gli importi presi a prestito possono essere temporaneamente detenuti su un conto corrente. Il ricorso ad una strategia di finanziamento diversificata permette alla Commissione di utilizzare anche strumenti di debito a breve termine (con scadenza inferiore ad un anno), come buoni dell'UE o linee di credito. Pertanto, i tempi di erogazione dei prestiti o le esigenze del bilancio dell'UE non determinano completamente la tipologia degli strumenti di assunzione di prestiti, la tempistica, l'entità e la scadenza delle emissioni di debito dell'UE per finanziare il programma NGEU. Detto approccio lascerebbe alla Commissione un maggior margine di manovra per scegliere la migliore opzione disponibile per contrarre prestiti.

**07** Nel [parere 06/2020](#) sulla proposta, presentata dalla Commissione, di un regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Corte ha già affermato che abbandonare il finanziamento "back-to-back" potrebbe comportare benefici, ma che detta pratica comunque comporta anche un rischio di tasso di interesse, che si determina quando il costo del finanziamento varia tra il momento dell'assunzione del prestito e quello della sua erogazione. Una strategia di finanziamento diversificata presuppone lo sviluppo di un appropriato quadro di governance e di norme idonee.

**08** Data l'urgente necessità di fornire aiuti all'Ucraina, la Commissione ha fatto ricorso all'eccezionale procedura urgente di cui all'articolo 4 del [Protocollo n. 1](#) al Trattato sull'Unione europea. La Corte attira l'attenzione sul fatto che la strategia di finanziamento diversificata è una misura a lungo termine proposta per tutte le future operazioni di assunzione di prestiti, che probabilmente sarà applicabile ad importi molto più alti di quelli dell'assistenza macrofinanziaria + per l'Ucraina. Sebbene il ricorso ad una strategia di finanziamento diversificata sia l'approccio normale seguito dai mutuatari sovrani, le autorità legislative dispongono di poco tempo e di limitate analisi di supporto per esaminare questa modifica di lungo termine proposta.

**09** Nella [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021](#), pubblicata nell'ottobre 2022, la Corte ha osservato che la guerra in Ucraina ha fatto crescere i rischi per il bilancio dell'UE, con un crescente rischio che le passività potenziali del bilancio dell'UE si concretizzino.

## Osservazioni specifiche

**10** Nei paragrafi che seguono, la Corte attira l'attenzione su aspetti specifici del pacchetto di proposte della Commissione.

### Osservazioni relative alla proposta modifica del regolamento finanziario

#### Testo del nuovo articolo 220 *bis*

**11** La prima frase del paragrafo 1 dell'articolo 220 *bis* potrebbe essere interpretata nel senso che la Commissione propone di introdurre un'eccezione (in "casi debitamente giustificati") all'applicazione della [strategia di finanziamento diversificata](#) al programma NGEU di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) sul sistema di risorse proprie, cosa che non sarebbe possibile ai sensi della vigente normativa. Inoltre, può essere interpretata come se si riferisse solo alle attività di assunzione di prestiti a valere sull'NGEU autorizzate dalla decisione (UE, Euratom) 2020/2053. Poiché non sono queste le intenzioni della Commissione, il testo dovrebbe essere modificato.

**12** La seconda frase del paragrafo 2 dell'articolo 220 *bis* fa riferimento alla "strategia di emissione e di gestione del debito", mentre il paragrafo 1 del medesimo articolo fa riferimento alle operazioni di "assunzione di prestiti e di gestione del debito". Il termine "emissione" viene utilizzato in relazione a titoli (obbligazioni e buoni) e non è relativo alle operazioni di assunzione di prestiti sul mercato monetario che fanno anch'esse parte della strategia di finanziamento diversificata. Il testo del paragrafo 2 dell'articolo 220 *bis* dovrebbe essere modificato per includere tutti gli strumenti utilizzati nel quadro della strategia di finanziamento diversificata nelle informazioni da fornire al Parlamento europeo e al Consiglio.

#### Azioni importanti che devono essere attuate dalla Commissione

**13** Nel considerando (8) si esorta la Commissione a realizzare una misura importante: la creazione di una "riserva di liquidità comune". Nel considerando (10) si afferma che è opportuno che la Commissione stabilisca le "disposizioni necessarie" in relazione alla strategia di finanziamento diversificata, ossia un quadro di governance, procedure di gestione dei rischi e una metodologia di ripartizione dei costi, e che informi in modo periodico ed esaustivo il Parlamento europeo e il Consiglio su tutti gli

aspetti della strategia assunzione di prestiti e di gestione del debito. Nel testo della normativa modificata non vengono forniti dettagli su queste importanti azioni. Affinché la Commissione gestisca in modo efficace la nuova strategia di finanziamento, avrà bisogno di una solida gestione della tesoreria e di azioni aggiuntive. La Corte sta attualmente espletando un audit sulla gestione del debito a titolo dell'NGEU presso la Commissione.

**14** L'articolo 1 della proposta della Commissione abrogerebbe, *inter alia*, il paragrafo 2 dell'articolo 220 del vigente regolamento finanziario, in base al quale “[l]’assunzione e l’erogazione di prestiti non comportano a carico dell’Unione cambiamenti di scadenza né la espongono a rischi di tasso d’interesse o ad altri rischi commerciali”. Nella proposta della Commissione non vengono forniti sufficienti chiarimenti sulle misure di attenuazione del rischio che potrebbero sostituire detta disposizione.

## Osservazioni relative alle altre proposte del pacchetto

### Potenziale trasferimento dei rischi ai futuri bilanci

**15** Fino ad ora, per onorare eventuali chiamate relative a garanzie di prestiti di assistenza macrofinanziaria +, sono stati messi da parte come accantonamento le pertinenti attività. Per creare accantonamenti per prestiti precedentemente concessi all’Ucraina, il bilancio dell’UE ha utilizzato gli stanziamenti di impegno e di pagamento annuali. Ciò significa che parte del rischio è già stato sostenuto dai bilanci precedenti o attuali. In parallelo alla proposta di modificare il regolamento finanziario, la Commissione **propone** di modificare il proprio approccio, in modo che i prestiti per “assistenza macrofinanziaria +” all’Ucraina non siano più oggetto di accantonamenti, ma vengano invece garantiti dal “margine di bilancio” dell’UE.

**16** Il “margine di bilancio” corrisponde alla differenza tra il massimale delle risorse proprie e le risorse proprie necessarie per finanziare il bilancio dell’UE. Rappresenta la capacità finanziaria dell’UE di coprire ulteriori flussi in uscita relativi al concretizzarsi di passività potenziali derivanti dall’assistenza finanziaria agli Stati membri dell’UE per la quale non sono stati creati accantonamenti.



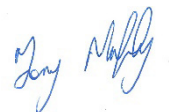
**17** La proposta della Commissione farebbe sì che i connessi rischi di eventuali inadempienze di pagamento siano trasferiti al futuro. Ciò potrebbe potenzialmente esercitare pressione sui futuri bilanci e sulle future necessità di pagamento. Detto margine coprirebbe inoltre il rischio di inadempienze nel rimborso dei prestiti di “assistenza macrofinanziaria +” concessi all’Ucraina. Attualmente, non si pianifica di aumentare in modo corrispondente l’entità di tale margine.

## Osservazioni conclusive

**18** La proposta di modifica del regolamento finanziario viene presentata dalla Commissione parallelamente ad un pacchetto di proposte per mobilitare fino a 18 miliardi di euro in prestiti a sostegno dell'Ucraina. La Corte ritiene che la Commissione adduca argomentazioni sensate per stabilire l'impiego di una strategia di finanziamento diversificata come "metodo di riferimento" per l'esecuzione di future operazioni di assunzione di prestiti. Il presente parere è incentrato sulla proposta di modifica del regolamento finanziario presentata dalla Commissione, ma la Corte desidera evidenziare che finanziare prestiti, garanzie o spesa dell'UE assumendo prestiti significa porre l'onere del rimborso su futuri bilanci, e che prestare all'Ucraina potrebbe comportare elevati rischi per il bilancio dell'UE.

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione V, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 22 novembre 2022.

*Per la Corte dei conti europea*



Tony Murphy  
*Presidente*