

Relazione speciale

Il paesaggio finanziario dell'UE

Un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore semplificazione e una migliore rendicontabilità



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 20
L'evoluzione del paesaggio finanziario dell'UE	01 - 13
L'attuale paesaggio finanziario dell'UE	14 - 20
Estensione e approccio dell'audit	21 - 25
Osservazioni	26 - 92
Il paesaggio finanziario dell'UE nel 2021 è un coacervo di elementi eterogenei	26 - 53
Valide ragioni per creare nuovi strumenti, ma per molti di questi mancavano adeguate valutazioni ex ante	27 - 37
Una gran varietà di meccanismi di governance, fonti di finanziamento e passività potenziali	38 - 53
Nel paesaggio finanziario dell'UE la rendicontabilità pubblica è assicurata solo in parte	54 - 66
L'UE ha introdotto una rendicontazione integrata, che non include però tutti gli strumenti	54 - 57
Vi è una lacuna nel controllo di gestione degli strumenti non coperti dai diritti di audit della Corte	58 - 61
Assenza di controllo democratico da parte del Parlamento europeo sugli strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie	62 - 66
Non è stato sfruttato appieno il potenziale per la semplificazione del paesaggio finanziario dell'UE	67 - 92
QFP 2021-2027: sono stati compiuti buoni progressi nella razionalizzazione del paesaggio finanziario dell'UE	68 - 79
Un complesso coacervo di strumenti di assistenza finanziaria	80 - 92
Conclusioni e raccomandazioni	93 - 99

Allegati

Allegato I – Dimensioni e capacità degli strumenti analizzati dalla Corte

Allegato II – Passività potenziali e fondo comune di copertura

Allegato III – Strumenti per i quali la Corte dei conti europea non ha espliciti diritti di audit

Allegato IV – Meccanismi di flessibilità del bilancio

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Il paesaggio finanziario dell'UE si è evoluto nel tempo. Il bilancio dell'UE e gli strumenti in esso integrati ne costituiscono l'elemento centrale, ma tale paesaggio include anche strumenti al di fuori del bilancio dell'UE. Tali strumenti di nuova creazione si sono moltiplicati negli ultimi 15 anni, soprattutto per rispondere a varie crisi, ma anche per superare vincoli giuridici e pratici emersi nell'utilizzo degli strumenti esistenti. Data questa proliferazione di strumenti, la Corte ha deciso che era venuto il momento di condurre un'analisi generale di questo paesaggio.

II Il grado di efficienza e trasparenza degli strumenti che compongono il paesaggio finanziario dell'UE ha suscitato grande interesse presso i portatori di interessi dell'UE nel contesto di una potenziale riforma istituzionale. Il Parlamento europeo, in particolare, ha descritto il paesaggio finanziario dell'UE come una "galassia di fondi e strumenti" emersa "intorno al bilancio dell'Unione".

III L'audit della Corte intendeva fornire un approfondimento sulla concezione dei meccanismi attuali e individuare potenziali margini di semplificazione e razionalizzazione del paesaggio finanziario dell'UE, sulla base di un'analisi di strumenti selezionati. La Corte ha valutato se la moltiplicazione e la diversificazione degli strumenti che compongono il paesaggio finanziario dell'UE siano giustificate. Ai fini del presente audit, ha esaminato le motivazioni che hanno condotto alla creazione di strumenti al di fuori del bilancio dell'UE. Ha analizzato inoltre se i meccanismi esistenti consentano un adeguato controllo pubblico sul finanziamento delle politiche dell'UE e se, per il periodo 2021-2027, siano state adottate azioni adeguate per migliorare l'integrazione del paesaggio finanziario dell'UE.

IV La Corte conclude che, sebbene vi fossero i motivi per creare nuove tipologie di strumenti, l'approccio frammentario con cui si è formato il paesaggio finanziario dell'UE ha creato un agglomerato eterogeneo.

V Ha rilevato che il paesaggio finanziario dell'UE è caratterizzato da molti strumenti con una gran varietà di meccanismi di governance e fonti di finanziamento, e con una diversa copertura delle passività potenziali, che creano un coacervo di elementi eterogenei. In genere, sussistevano validi motivi per creare tali strumenti, ma nella maggior parte dei casi non era stata seguita la buona pratica di accludere prove evidenti che l'opzione selezionata e la sua concezione fossero le più idonee.

VI Si è constatato inoltre che l'UE ha introdotto una rendicontazione integrata, che non include però tutti gli strumenti. La Corte non ha il mandato di sottoporre ad audit alcuni

strumenti al di fuori del bilancio dell'UE. Alcuni di essi, non sono soggetti ad alcun controllo sulla gestione né alla vigilanza del Parlamento europeo. Non è quindi assicurata la rendicontabilità pubblica per l'intero paesaggio finanziario dell'UE.

VII La Corte rileva alcuni progressi compiuti di recente nel consolidare più strumenti. Tuttavia, non sono ancora state sfruttate tutte le possibilità di semplificazione, in particolare per gli strumenti che forniscono assistenza finanziaria.

VIII La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) far sì che qualsiasi nuovo strumento proposto sia corredato di una valutazione della concezione e dell'opzione scelta, nonché di condividere questa buona pratica con il Consiglio;
- b) compilare e pubblicare le informazioni sul paesaggio finanziario globale dell'UE;
- c) proporre l'integrazione del Fondo per la modernizzazione nel bilancio UE;
- d) proporre l'integrazione e il consolidamento degli strumenti di assistenza finanziaria esistenti.

Introduzione

L'evoluzione del paesaggio finanziario dell'UE

01 Negli anni cinquanta, gli Stati membri istituiscono la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (trattato CECA del 1951¹), la Comunità economica europea (trattato CEE del 1957²) e la Comunità europea dell'energia atomica (trattato Euratom del 1957³) come entità giuridiche distinte, con propri meccanismi di governance e bilanci separati. Il trattato CEE del 1957 istituisce inoltre la Banca europea per gli investimenti (BEI), dotata di personalità giuridica, che funge da braccio finanziario della CEE, nonché il Fondo europeo di sviluppo con un proprio bilancio pluriennale per concedere sovvenzioni e prestiti a determinati paesi non-UE.

02 Nel 1970, i diversi bilanci sono integrati nel bilancio della CEE, creando così un bilancio unico delle Comunità (il bilancio generale) che copre sia le spese amministrative che quelle operative, utilizzate principalmente per finanziare i programmi di spesa. Il bilancio dell'UE è utilizzato in gran parte per finanziare i programmi di spesa che forniscono sovvenzioni, sussidi o altre forme di sostegno finanziario a fondo perduto ai beneficiari. Al 1° gennaio 2021 esistevano 43 programmi di spesa finanziati dal bilancio dell'UE.

03 Con il trattato di Lussemburgo del 1970⁴ i contributi degli Stati membri vengono inoltre gradualmente sostituiti da un sistema di "risorse proprie" (basate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e sui dazi doganali). Negli anni settanta, il bilancio generale fornisce anche nuovi tipi di sostegno finanziario. In primo luogo, il Nuovo strumento comunitario consente alle Comunità di concedere a piccole e medie imprese prestiti, capitale azionario e sostegno finanziario rimborsabile. Secondariamente, il bilancio generale viene utilizzato per fornire garanzie sui prestiti concessi dalla BEI ai paesi del Mediterraneo per fini microeconomici. In terzo luogo, a partire dalla crisi petrolifera del 1973, il bilancio generale delle Comunità europee fornisce garanzie per le operazioni di assunzione ed

¹ Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio

² Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE).

³ Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

⁴ Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee.

erogazione di prestiti per prestare assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà (Meccanismo di sostegno delle bilance dei pagamenti (BdP)).

04 Il trattato di Bruxelles del 1975⁵ istituisce un'autorità di bilancio, composta da Consiglio e Parlamento europeo, che adotta il bilancio generale e ne verifica l'attuazione, e affida alla Corte dei conti europea il compito di controllare i conti di tutte le entrate e spese. Inoltre, gli Stati membri istituiscono le prime agenzie decentrate, cui vengono affidati compiti tecnici, scientifici o gestionali per assistere le istituzioni dell'UE nell'elaborazione ed attuazione delle politiche. La maggior parte delle agenzie decentrate è finanziata dal bilancio dell'UE o dai corrispettivi per i servizi forniti ed è soggetta all'audit del Corte dei conti e al controllo dell'autorità di bilancio. Al 31 dicembre 2021, l'UE contava 35 agenzie decentrate.

05 Nel 1988, il Consiglio ed il Parlamento europeo approvano il primo bilancio a lungo termine, le prospettive finanziarie 1988-1992⁶, che introducono un massimale annuo alle spese finanziate dal bilancio generale, il massimale delle risorse proprie⁷, espresso in percentuale del prodotto nazionale lordo (PNL) degli Stati membri (1,2 % per il 1992).

06 Nel quadro delle prospettive finanziarie 1993-1999⁸, gli Stati membri concordano massimali annuali di spesa per agricoltura, azioni strutturali, politiche interne, politiche esterne, spese amministrative e riserve ("rubriche"). Approvano inoltre l'introduzione di una nuova risorsa propria basata sul PNL, con la funzione di riequilibrare il bilancio dell'UE.

07 Le prospettive finanziarie 2000-2006⁹ includono una riforma amministrativa che introduce nuove modalità di gestione finanziaria e la costituzione di agenzie esecutive (sette alla fine del 2021) per gestire specifici programmi di spesa sotto la gestione diretta

⁵ Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee.

⁶ Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio.

⁷ Articolo 3 della decisione 88/376/CEE, Euratom del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità.

⁸ Accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio.

⁹ Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.

della Commissione. In aggiunta, il reddito nazionale lordo (RNL) sostituisce il PNL come base per il calcolo della risorsa propria di bilanciamento.

08 Il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2007-2013¹⁰ aumenta il volume delle riserve d'emergenza (strumenti speciali), in particolare il nuovo Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per aiutare i lavoratori colpiti dagli effetti delle ristrutturazioni, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea per rispondere a gravi calamità naturali e la riserva per gli aiuti d'urgenza per rispondere alle crisi in paesi non-UE. L'UE introduce inoltre i primi partenariati pubblico-privato per conseguire specifici obiettivi tecnologici (iniziative tecnologiche congiunte), finanziati dall'UE e da partner industriali e della pubblica amministrazione.

09 Inoltre, la crisi finanziaria del periodo 2008-2010 determina un crescente ricorso a strumenti di assistenza finanziaria. Nel 2009, gli Stati membri riattivano il meccanismo BdP per concedere prestiti a Stati membri che non fanno parte della zona euro. Nel 2010, per la zona euro, gli Stati membri istituiscono lo Strumento di prestito a favore della Grecia (GLF) basato su prestiti bilaterali coordinati; lo *European Financial Stability Facility* (EFSF) per prestare assistenza a Irlanda, Portogallo e Grecia sulla base di garanzie dirette sui prestiti fornite dagli Stati membri della zona euro, il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) per sostenere qualsiasi paese dell'UE in caso di gravi difficoltà finanziarie, basato su prestiti garantiti dal massimale delle risorse proprie. Nel 2012, gli Stati membri della zona euro istituiscono il Meccanismo europeo di stabilità (MES) che subentra al MESF e all'EFSF per fornire nuova assistenza finanziaria nella zona euro.

10 Nel quadro del QFP 2014-2020¹¹, gli Stati membri e l'UE decidono di estendere l'uso di strumenti che mirano ad attrarre finanziamenti da altre fonti pubbliche o private. Tra questi, la creazione di fondi fiduciari al di fuori del bilancio dell'UE, che combinano contributi del bilancio UE con finanziamenti di altri donatori, per fornire aiuti esterni a specifici paesi. L'UE estende inoltre al settore della ricerca e dell'innovazione il ricorso ai partenariati pubblico-privato, sostituendo le precedenti iniziative tecnologiche congiunte con le imprese comuni (otto, al 31 dicembre 2021). In aggiunta, decide di utilizzare maggiormente i contributi di bilancio dell'UE per creare "riserve" di fondi e consentire a partner finanziari, come la BEI, di concedere prestiti, investimenti in capitale azionario o

¹⁰ [Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria.](#)

¹¹ [Regolamento \(UE, Euratom\) n. 1311/2013 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.](#)

altre forme di sostegno finanziario rimborsabile per progetti ed imprese (strumenti finanziari).

11 Durante tale periodo, sono utilizzate garanzie del bilancio dell'UE per reperire finanziamenti da destinare al sostegno rimborsabile agli investimenti sia all'interno che al di fuori dell'UE, segnatamente attraverso il mandato esterno della BEI del 2014 (per finanziare progetti di investimento oltre i confini dell'UE), il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) del 2015 (per stimolare la crescita economica a lungo termine e la competitività nell'UE) e il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD) del 2016 (per sostenere lo sviluppo sostenibile in Africa e nel vicinato dell'UE). Nel 2020, per affrontare gli effetti socioeconomici della pandemia di COVID-19, gli Stati membri e l'UE creano SURE, uno strumento di assunzione ed erogazione di prestiti, per fornire "sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza", in cui i prestiti agli Stati membri sono garantiti dal massimale delle risorse proprie. Anche gli Stati membri forniscono garanzie, a copertura del 25 % dell'ammontare totale dei prestiti. Inoltre, l'UE istituisce il Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund* – SRF) al di fuori del bilancio dell'UE, finanziato da commissioni applicate alle banche per facilitare la risoluzione delle banche in dissesto.

12 Per l'attuale periodo 2021-2027, l'UE adotta un pacchetto di norme riguardanti le finanze dell'UE. Queste includono il regolamento QFP¹² e la corrispondente normativa settoriale che disciplina i programmi di spesa dell'UE. Il Fondo europeo di sviluppo (FES) viene integrato nel bilancio dell'UE e il programma InvestEU sostituisce il FEIS e gli strumenti finanziari gestiti a livello centrale. Gli Stati membri istituiscono e finanziano lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility* – EPF) al di fuori del bilancio dell'UE per finanziare determinate spese relative alla politica estera e di sicurezza comune. Inoltre, gli strumenti speciali dell'UE sono aggiornati e ampliati. Il Consiglio istituisce inoltre NextGenerationEU per fornire risorse finanziarie UE aggiuntive per spese ed investimenti dal 2021 al 2026 allo scopo di affrontare gli effetti economici della pandemia di COVID-19. Nel corso del 2022 la Corte dei conti europea emana i pareri 07/2022¹³ e 08/2022¹⁴ sulle proposte della Commissione e del Consiglio, per introdurre

¹² [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027](#) (regolamento QFP 2021-2027).

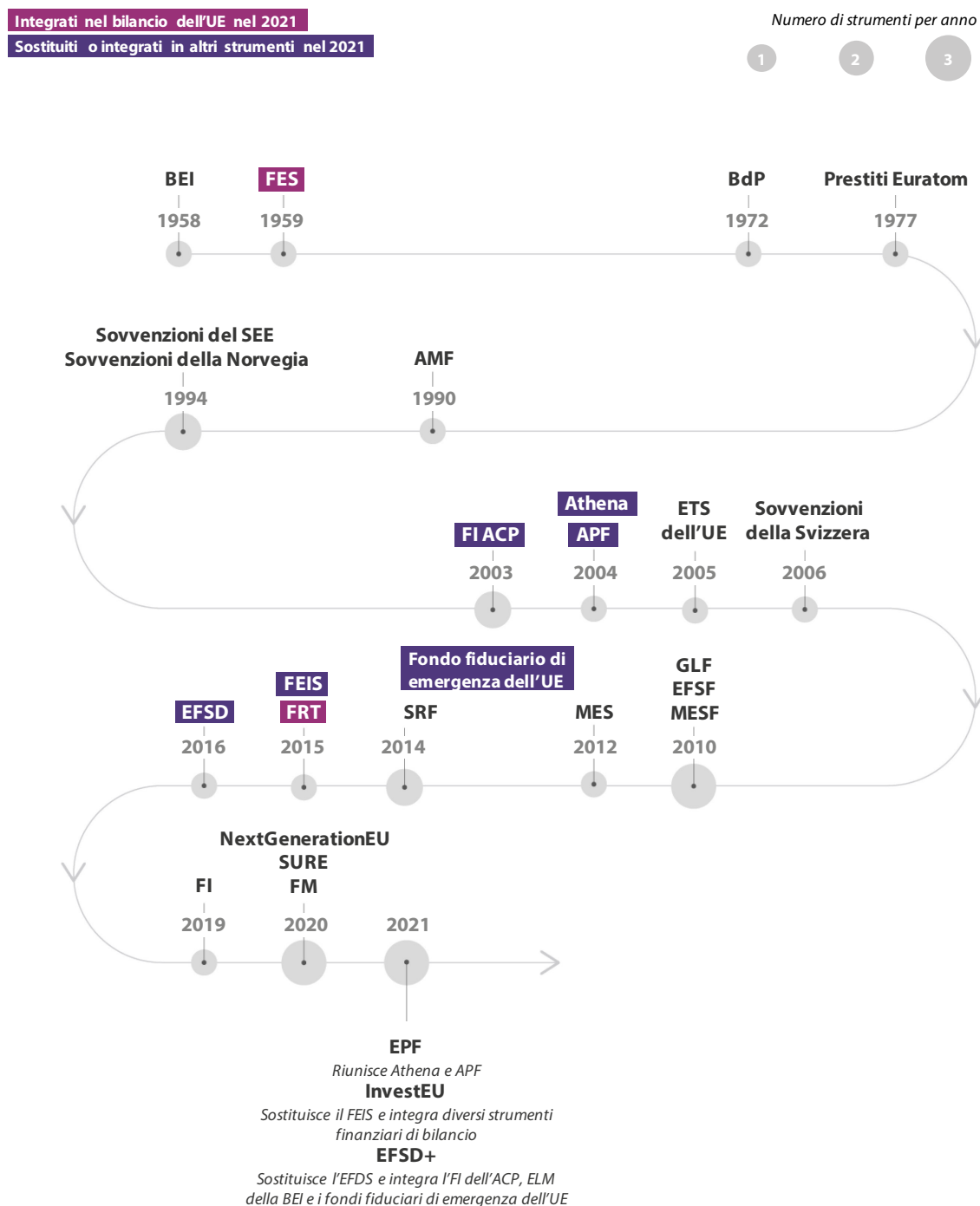
¹³ [Parere 07/2022](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 per quanto riguarda l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata come metodo generale di assunzione di prestiti.

¹⁴ [Parere 08/2022](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Fondo per il clima, così come modificata dal Consiglio.

rispettivamente lo strumento di “assistenza macrofinanziaria plus” e il Fondo sociale per il clima.

13 In questa relazione, il termine “strumento” è usato per indicare tutte le tipologie di finanziamenti per le politiche dell’UE, che negli atti legislativi dell’UE hanno diverse denominazioni: “strumenti”, “meccanismi”, “fondi”, “dispositivi” o “dotazioni”. È anche usato in riferimento a specifiche tipologie di finanziamenti forniti da organismi quali il MES o la BEI. La [figura 1](#) illustra la cronologia della creazione dei diversi strumenti descritti nei paragrafi precedenti e mostra come il numero di strumenti si sia moltiplicato nel corso degli ultimi 15 anni.

Figura 1 – Cronologia della creazione degli strumenti



Nota: le denominazioni complete degli strumenti sono riportate nell'elenco degli acronimi e nel glossario.

Fonte: Corte dei conti europea.

L'attuale paesaggio finanziario dell'UE

14 Il trattato sul funzionamento dell'UE stabilisce i principi fondamentali della gestione di bilancio¹⁵, che poi sono ulteriormente dettagliati nel regolamento finanziario¹⁶. Il riquadro 1 presenta i principi di bilancio inclusi nel regolamento finanziario. I nuovi strumenti possono violare in diversi modi i principi di bilancio. Ad esempio, istituire programmi di spesa attraverso accordi intergovernativi violerebbe il principio dell'unità; destinare determinate entrate a specifiche spese derogherebbe al principio dell'universalità e la complessità derivante dalla proliferazione di strumenti rappresenterebbe un rischio per la performance e la trasparenza.

Riquadro 1

Principi di bilancio inclusi nel regolamento finanziario

Principi dell'unità e della verità del bilancio: il bilancio prevede tutte le entrate e le spese ritenute necessarie per l'Unione

Principio dell'annualità: gli stanziamenti iscritti in bilancio sono autorizzati per la durata di un esercizio, che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre

Principio del pareggio: le entrate e le spese risultano in pareggio

Principio dell'unità di conto: il bilancio è formato in euro

Principio dell'universalità: l'insieme delle entrate copre l'insieme delle spese

Principio di specificazione: gli stanziamenti sono specificati per titoli e per capitoli

Principio della sana gestione finanziaria e performance: l'esecuzione degli stanziamenti è basata sui principi di economia, efficienza ed efficacia ed è orientata alla performance

Principio della trasparenza: il bilancio è formato, eseguito ed è oggetto di rendiconto conformemente al principio della trasparenza

15 Il bilancio dell'UE¹⁷ è adottato annualmente. Deve rispettare i limiti di spesa¹⁸ stabiliti nel regolamento QFP e il "massimale" finale delle risorse che l'UE può riscuotere

¹⁵ Articolo 310 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea \(TFUE\)](#).

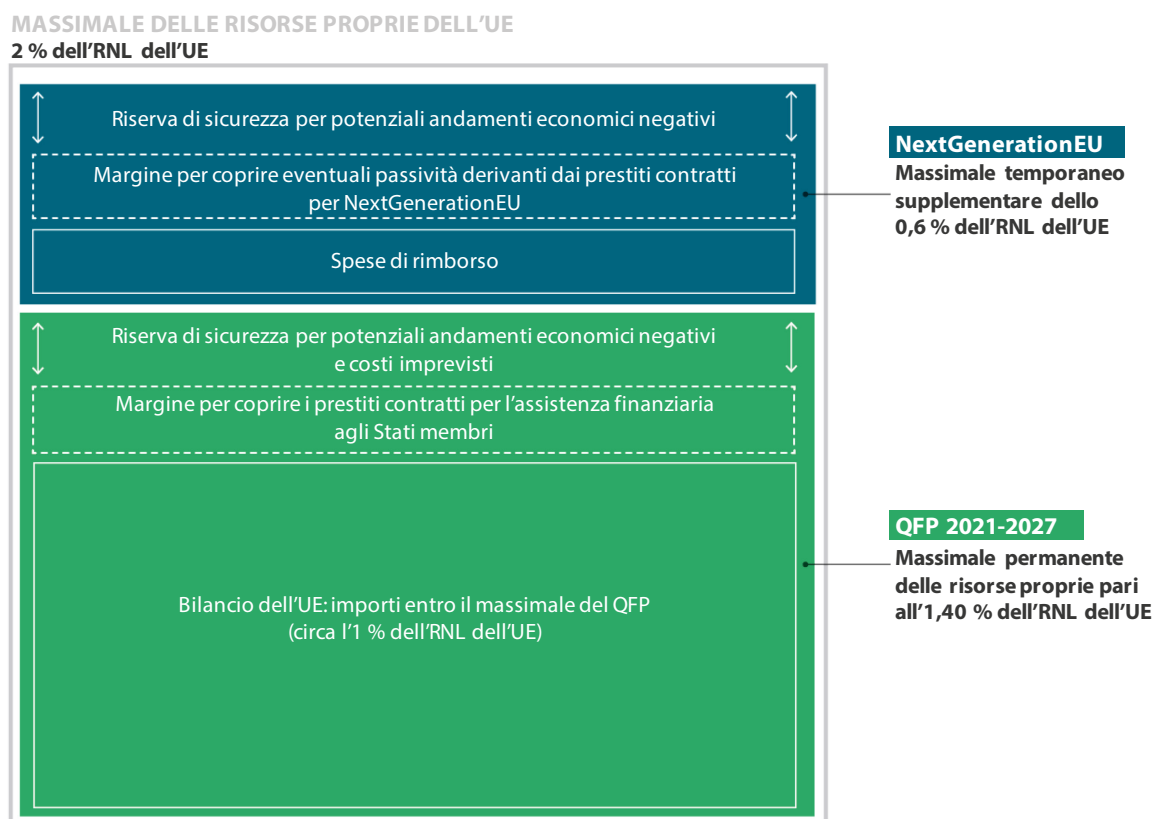
¹⁶ [Regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) ("regolamento finanziario").

¹⁷ Articolo 314 del [TFUE](#).

¹⁸ Articolo 312 del [TFUE](#).

dagli Stati membri in virtù della decisione sulle risorse proprie (cfr. [figura 2](#)), che va deciso all'unanimità dal Consiglio e approvato dagli Stati membri in funzione dei rispettivi obblighi costituzionali.

Figura 2 – Il massimale delle risorse proprie



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della decisione sulle risorse proprie e del regolamento QFP.

16 La differenza tra i limiti di spesa stabiliti nel QFP e il massimale delle risorse proprie è denominato “margine di manovra”. Questo margine di manovra è utilizzato, una volta tenuto conto di una riserva di sicurezza per coprire potenziali andamenti economici negativi, per garantire l’adempimento degli obblighi finanziari e le potenziali perdite (“passività potenziali”) dell’UE. Per poter raccogliere sul mercato i fondi necessari per il NextGenerationEU, nella decisione sulle risorse proprie è stato temporaneamente introdotto un massimale supplementare specifico pari allo 0,6 % dell’RNL dell’UE. Il massimale del QFP per la spesa finanziata dal bilancio dell’UE (all’incirca l’1 %) è attualmente circa la metà del massimale globale delle risorse proprie (2 %).

17 Ai fini della presente relazione, uno strumento viene considerato integrato nel bilancio dell'UE quando esso è interamente finanziato (o coperto da un accantonamento) in linea con il regolamento QFP e la sua esecuzione avviene secondo i metodi descritti nel regolamento finanziario¹⁹. I seguenti strumenti sono pienamente integrati nel bilancio dell'UE:

- i programmi di spesa e i fondi, gli strumenti finanziari, le agenzie e gli altri organismi dell'UE²⁰ (come le imprese comuni) finanziati dal bilancio dell'UE per l'attuazione delle politiche dell'UE;
- gli strumenti speciali finanziati dal bilancio dell'UE in risposta a specifici eventi, come la Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza (*Solidarity and Emergency Aid Reserve* – SEAR), lo Strumento unico di margine (*Single Margin Instrument* – SMI), il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG);
- le entrate con destinazione specifica esterne. Questo tipo speciale di entrate riunisce i fondi supplementari provenienti da fonti esterne al bilancio dell'UE utilizzati per finanziare spese specifiche. Va ad aggiungersi al bilancio adottato e al QFP, e dovrebbe essere assegnato ad una specifica linea di bilancio. Include i contributi finanziari di paesi non-UE, il Fondo per l'innovazione (che riscuote le somme versate nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni (*Emissions Trading System* – ETS) per finanziare le tecnologie innovative e a basse emissioni di carbonio) e la quota non rimborsabile del sostegno del NextGenerationEU finanziata mediante prestiti;
- gli strumenti di garanzia di bilancio, come InvestEU e il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD+), in cui le garanzie richiamate sono pagate dal bilancio dell'UE fino al limite garantito.

18 Gli strumenti che non rientrano nel bilancio dell'UE (fuori bilancio) e che coinvolgono l'assunzione e l'erogazione di prestiti da parte dell'UE, ma che sono garantiti dal massimale delle risorse proprie sono:

- gli strumenti di assistenza finanziaria a paesi non-UE, come l'assistenza macrofinanziaria (AMF) e i prestiti dell'Euratom, in cui la Commissione contrae prestiti sul mercato dei capitali e concede prestiti ai paesi beneficiari alle stesse

¹⁹ Articolo 62 del [regolamento finanziario](#).

²⁰ Articolo 70 del [regolamento finanziario](#).

condizioni (“prestiti back-to-back”). Questi prestiti sono coperti, in ultima istanza, dal bilancio dell’UE;

- l’assistenza finanziaria ai paesi dell’UE, come BdP, MESF e SURE, che funzionano anch’essi come prestiti back-to-back;
- i prestiti erogati nell’ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) finanziati dai fondi raccolti nei mercati obbligazionari con il NextGenerationEU.

19 Gli strumenti istituiti al di fuori del bilancio dell’UE e non coperti dal massimale delle risorse proprie includono:

- gli strumenti di assistenza finanziaria di MES, EFSF e GLF, che sono basati su capitali, garanzie o prestiti istituiti nel quadro di trattati o accordi intergovernativi;
- i diversi strumenti di investimento rimborsabili del gruppo BEI (operazioni proprie);
- gli altri strumenti che forniscono mezzi per attuare le politiche dell’UE:
 - lo Strumento europeo per la pace (EPF);
 - il Fondo di risoluzione unico (SRF);
 - il Fondo per la modernizzazione per gli Stati membri che attuano la decarbonizzazione delle rispettive economie e la spesa degli Stati membri per la decarbonizzazione finanziata grazie alle entrate del sistema per lo scambio di quote di emissioni;
 - le sovvenzioni concesse dagli Stati dello Spazio economico europeo, dalla Norvegia e dalla Svizzera agli Stati membri dell’UE al fine di ridurre le disparità economiche e sociali all’interno dello Spazio economico europeo e dell’UE.

20 L’attuale paesaggio finanziario dell’UE, sviluppato nel corso di decenni, è stato descritto dal Parlamento europeo come una “galassia di fondi e strumenti” emersa “intorno al bilancio dell’Unione”. La [figura 3](#) presenta una panoramica del paesaggio finanziario dell’UE al 1° gennaio 2021. L’[allegato I](#) fornisce informazioni finanziarie sugli strumenti analizzati dalla Corte, in particolare sulle loro dimensioni/capacità.

Estensione e approccio dell'audit

21 Il grado di efficienza e trasparenza del paesaggio finanziario dell'UE ha suscitato grande interesse presso i portatori di interessi dell'UE nel contesto di una potenziale riforma istituzionale²¹. L'audit della Corte intende analizzare la concezione dei meccanismi attuali ed individuare eventuali potenziali margini di semplificazione e razionalizzazione del paesaggio finanziario dell'UE.

22 La Corte ha esaminato se il paesaggio finanziario dell'UE sia costituito in modo coerente. In particolare, ha valutato se:

- vi fossero valide le ragioni per non integrare pienamente gli strumenti nel bilancio dell'UE al momento della loro creazione;
- fossero state adottate disposizioni adeguate atte a garantire la rendicontabilità di tutte le componenti del paesaggio finanziario dell'UE, in termini di rendicontazione, audit e meccanismi di controllo pubblico;
- fossero state predisposte azioni adeguate per migliorare nel tempo l'integrazione delle diverse componenti del paesaggio finanziario dell'UE.

23 Nella presente relazione, vengono presi in esame gli strumenti che si collocano prevalentemente al di fuori del bilancio dell'UE, che sono disponibili per finanziare nuove operazioni nel periodo 2021-2027 o che continueranno a generare significative attività o passività potenziali per l'UE o per gli Stati membri (cfr. elenco nell'*allegato I*). La Corte non analizza gli strumenti che sono pienamente integrati nel bilancio dell'UE e non generano passività potenziali o che non sono basati prevalentemente su entrate con destinazione specifica esterne, in particolare i programmi di spesa e le agenzie e gli altri organismi finanziati dal bilancio dell'UE. L'analisi della Corte non include neppure le sovvenzioni e i contributi dei paesi non-UE al bilancio dell'UE²² né le entrate degli Stati

²¹ Ad esempio, *"The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight"*, studio richiesto dal Parlamento europeo e condotto dal Centro per gli studi politici europei; *"EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU"* dell'Istituto universitario europeo in collaborazione con il Centro di studi avanzati Robert Schuman.

²² *Analisi 3/2021* "Contributi finanziari versati dai paesi non-UE all'Unione europea e agli Stati membri".

membri nell'ambito dell'ETS, in quanto finanziano spese direttamente sostenute dagli Stati membri stessi.

24 Ai fini della presente valutazione, sono stati usati come criteri di audit i principi di bilancio e le norme stabilite dai trattati, dalla decisione sulle risorse proprie e dal regolamento finanziario. Come parametri di riferimento, sono stati utilizzati principi internazionali, migliori pratiche e raccomandazioni sulla buona governance di bilancio e sulla sana gestione delle finanze pubbliche (ad esempio, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico²³, del Fondo monetario internazionale²⁴ e della Spesa pubblica e della responsabilità finanziaria (PEFA)²⁵).

25 Gli auditor della Corte hanno esaminato le proposte per i diversi strumenti finanziari e gli atti normativi che le istituiscono e tenuto colloqui con funzionari dei servizi della Commissione che hanno la responsabilità di proporre o gestire i diversi strumenti. Hanno inoltre raccolto informazioni presso il Parlamento europeo, il Consiglio, il MES e il gruppo BEI per comprendere meglio il ruolo dei diversi portatori di interessi nel paesaggio finanziario dell'UE. Inoltre, hanno consultato una serie di esperti nel settore delle finanze pubbliche dell'UE per discutere la propria analisi e le conclusioni preliminari dell'audit.

²³ Allen, R., e Radev, D., “[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, 2007 e il documento pubblicato dall'OCSE nel 2015 sui 10 principi per una buona governance di bilancio.

²⁴ Note tecniche e manuali dell'FMI, in particolare “[Extrabudgetary Funds](#)”.

²⁵ *Framework for assessing public financial management*, in particolare gli indicatori PEFA 6, 10, 18 e 30.

Osservazioni

Il paesaggio finanziario dell'UE nel 2021 è un coacervo di elementi eterogenei

26 Come mostra la [figura 3](#), il paesaggio finanziario dell'UE è composto da un numero significativo di componenti diverse. Per valutare se siano giustificate la proliferazione e la diversità di questi strumenti non pienamente integrati nel bilancio dell'UE (cfr. [allegato I](#)), nei paragrafi che seguono la Corte analizza le ragioni che hanno condotto alla loro creazione, i relativi meccanismi di governance e le fonti di finanziamento.

Valide ragioni per creare nuovi strumenti, ma per molti di questi mancavano adeguate valutazioni ex ante

Vi erano ragioni valide per creare la maggior parte degli strumenti

27 I principi di bilancio enunciati nel regolamento finanziario²⁶, in particolare il principio dell'unità, stabiliscono che il bilancio dell'UE deve comprendere ed autorizzare tutte le entrate e le spese ritenute necessarie per l'UE. La creazione di strumenti al di fuori della procedura di bilancio deve essere legittima e adeguatamente motivata²⁷. La Corte ha analizzato se vi fossero valide ragioni per scegliere una determinata tipologia di strumento e, ove applicabile, per istituirlo al di fuori del bilancio dell'UE.

28 La Corte ha rilevato che, nella maggior parte dei casi, la scelta di strumenti fuori bilancio era motivata dalle circostanze giuridiche, politiche ed economiche esistenti al momento della creazione di ciascuno di essi. Gli strumenti finalizzati all'assunzione ed erogazione di prestiti per fornire assistenza finanziaria (cfr. [figura 3](#)) hanno dovuto essere sviluppati al di fuori del bilancio dell'UE in quanto non è consentita l'assunzione di prestiti a titolo dello stesso. Questi strumenti sono stati creati in maggioranza in risposta a crisi. Lo Strumento di prestito a favore della Grecia (GLF) è stata l'opzione politica per rispondere rapidamente al fabbisogno immediato di finanziamenti della Grecia. L'EFSF è stata una soluzione temporanea per affrontare la crisi del debito sovrano nel 2010; successivamente è stato sostituito dal MES. Le divergenze tra gli Stati membri della zona

²⁶ Articoli 6-38 del [regolamento finanziario](#).

²⁷ Allen, R., e Radev, D., "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, 2007, sezione V.

euro e quelli al di fuori di essa hanno fatto sì che questi tre strumenti fossero istituiti al di fuori del massimale delle risorse proprie.

29 Anche il BdP è stato istituito negli anni settanta per rispondere a crisi e sostenere gli Stati membri con problemi di bilancia dei pagamenti. Analogamente, lo strumento AMF è nato per fornire assistenza finanziaria ai paesi non-UE. Il MESF è stato istituito nello stesso periodo e con gli stessi obiettivi dell'EFSF, ma aveva potuto trovare una collocazione all'interno del massimale delle risorse proprie. SURE e NextGenerationEU sono stati la risposta dell'UE agli effetti economici e sociali della pandemia di COVID-19.

30 Altri strumenti sono stati creati in seno al bilancio per generare un effetto di leva a partire dai fondi dell'UE grazie alla costituzione del bilancio stesso in garanzia. La loro introduzione ha consentito di utilizzare le risorse del bilancio UE per concedere un sostegno rimborsabile e mobilitare le risorse necessarie per finanziare le azioni dell'UE attraverso le istituzioni finanziarie. Questo tipo di supporto, che va al di là del sostegno a fondo perduto generalmente fornito dal bilancio dell'UE, viene usato per stimolare l'economia in risposta alle crisi, ovviando alle carenze di investimenti individuate. InvestEU e EFSD+ sono i due strumenti creati a tal fine.

31 L'istituzione dello Strumento europeo per la pace (EPF) al di fuori del bilancio dell'UE è giustificata dai vincoli giuridici posti dall'articolo 41, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE), che vieta di utilizzare il bilancio dell'UE per finanziare spese operative con implicazioni militari o di difesa. Il fatto che questo sia uno strumento fuori bilancio consente agli Stati membri di superare tali vincoli.

32 L'SRF è un meccanismo per finanziare la risoluzione bancaria. È una delle misure proposte per rafforzare il settore bancario dell'UE ed evitare gli effetti di ricaduta di eventuali risoluzioni future di banche in dissesto che potrebbero ripercuotersi negativamente su depositanti e contribuenti. Il fatto che l'SRF sia integralmente finanziato dai contributi di banche della zona euro (che mettono insieme i propri fondi) spiega la ragione per cui lo strumento è stato istituito al di fuori del bilancio dell'UE.

33 Il Fondo per la modernizzazione e il Fondo per l'innovazione sono entrambi finanziati dai proventi del sistema di scambio di quote di emissione (ETS). I due diversi assetti di questi fondi sono stabiliti dalla direttiva ETS²⁸ (cfr. [riquadro 4](#)). Anche se entrambi i fondi forniscono un sostegno a fondo perduto (analogamente al bilancio dell'UE), la loro creazione ha consentito di finanziare le politiche dell'UE mettendo insieme risorse che

²⁸ Articoli 10 *bis* e 10 *ter* della [direttiva 2003/87/CE](#).

altrimenti sarebbero state utilizzate esclusivamente dagli Stati membri. Inoltre, questi fondi vanno ad aggiungersi a quelli del bilancio dell'UE e non vanno conteggiati nel massimale del QFP (1 % dell'RNL dell'UE) e possono pertanto fornire sostegno a fondo perduto al di là di tali limiti.

Per la maggioranza degli strumenti valutati non è stata dimostrata con chiarezza la scelta dell'opzione più efficiente

34 Una valutazione ex ante adeguata è importante per giustificare la creazione di uno strumento e valutarne l'efficienza potenziale. Nell'UE la valutazione d'impatto ha un ruolo fondamentale a tal fine ed è contemplata dal quadro per legiferare meglio relativo alle iniziative della Commissione con probabili impatti economici, ambientali o sociali²⁹. Tale quadro precisa in quali situazioni è possibile non eseguire una valutazione d'impatto o è necessario accelerare o semplificare la procedura, ad esempio, in presenza di una situazione di urgenza politica.

35 La Corte ha riscontrato che, sebbene la costituzione di tali strumenti fosse giustificata (cfr. paragrafi 27 - 32), nella maggior parte dei casi la tipologia scelta (compreso il fatto che fossero fuori bilancio) non era corroborata da valutazioni d'impatto o simili valutazioni ex ante (le valutazioni d'impatto mancavano in 10 dei 16 strumenti analizzati). Per gli strumenti coperti dal massimale delle risorse proprie, la Commissione ha giustificato tale scelta alla luce dell'urgenza con cui si proponeva la creazione degli strumenti (cioè NextGenerationEU, SURE e MESF). Per gli altri casi, la Corte ritiene che tale analisi sarebbe stata utile anche se la valutazione d'impatto non era formalmente richiesta, in quanto lo strumento specifico non era una iniziativa della Commissione (è il caso di Strumento europeo per la pace, MES, EFSF e GLF) oppure era stato istituito prima che venisse introdotto l'obbligo delle valutazioni d'impatto (BdP, prestiti Euratom e AMF).

36 L'assenza di adeguate valutazioni d'impatto o altre valutazioni simili rende inoltre impossibile dimostrare che la creazione di uno strumento fuori bilancio fosse più vantaggiosa rispetto al ricorso al bilancio dell'UE e che lo strumento proposto fosse il più efficiente (analisi costi-benefici).

²⁹ Capitolo III dedicato agli orientamenti sulla valutazione d'impatto, pag. 15 del documento *Better Regulation Guidelines* e accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 13 aprile 2016, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea.

Nella maggior parte degli strumenti analizzati sono presenti clausole di temporaneità o riesame

37 Includere clausole di temporaneità al momento di predisporre un nuovo strumento è una buona pratica, che evita strumenti non necessari o ridondanti a lungo termine³⁰. La maggior parte degli strumenti analizzati dagli auditor della Corte contengono una clausola che specifica la durata dello strumento, o una clausola di riesame periodico che richiede di riesaminare le ragioni per tenere in vita lo strumento. Dall'analisi condotta dalla Corte emerge che tali clausole sono state applicate come stabilito dagli atti normativi. L'eccezione a questa pratica è lo strumento di prestito Euratom, che non contiene clausole di questo tipo (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Lo strumento di prestito Euratom: la mancanza di una clausola di riesame comporta il rischio che lo strumento diventi obsoleto

Lo strumento di prestito Euratom esiste dal 1977 e la revisione più recente risale al 2006, quando la base giuridica è stata adeguata per tener conto dell'allargamento dell'UE. Lo strumento era stato istituito per concedere prestiti agli Stati membri per i progetti d'investimento relativi alle centrali nucleari ed era stato poi esteso a determinati paesi terzi (attualmente Russia, Ucraina ed Armenia) per progetti volti ad accrescere la sicurezza e l'efficienza delle centrali nucleari. Nonostante i cambiamenti della politica e delle priorità dell'UE in materia di energia e del contesto geopolitico, la Commissione e il Consiglio negli ultimi 16 anni non hanno eseguito alcuna valutazione per verificare se fosse ancora necessario mantenere lo strumento.

Una gran varietà di meccanismi di governance, fonti di finanziamento e passività potenziali

38 Gli strumenti dovrebbero essere per quanto possibile omogenei, considerando le caratteristiche specifiche di ognuno. L'esistenza di un quadro comune, che definisca norme generali per istituire ed armonizzare i meccanismi di governance, può rendere il funzionamento degli strumenti più trasparente, semplice ed efficace³¹.

³⁰ Allen, R., e Radev, D., "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, 2007.

³¹ Allen, R. e Radev, D., "Extrabudgetary Funds", *Technical Notes and Manuals*, Dipartimento degli affari di bilancio dell'FMI, giugno 2010.

Meccanismi di governance molto diversi

39 Per valutare il livello di coerenza degli strumenti nel paesaggio finanziario dell'UE, gli auditor della Corte hanno esaminato i diversi meccanismi di governance verificando gli atti normativi di base e confrontando le procedure decisionali di strumenti analoghi. Hanno inoltre analizzato le implicazioni dei diversi meccanismi di governance.

40 I diversi strumenti analizzati hanno basi giuridiche diverse, che vanno dai trattati conclusi da specifici gruppi di Stati membri (come il MES, firmato dagli Stati membri della zona euro) ai regolamenti del Consiglio (come SURE). Nel caso dell'AMF (cfr. paragrafo **83**), l'assenza di un regolamento quadro fa sì che le decisioni relative alla concessione di prestiti e le rispettive condizioni siano adottate caso per caso. La mancanza di un quadro comune comporta che, al momento della creazione di un nuovo strumento, vengono definiti meccanismi di governance troppo diversi tra loro.

41 Anche se tali differenze potrebbero essere spiegate in una certa misura con le diverse caratteristiche degli strumenti, gli auditor della Corte hanno riscontrato che anche strumenti simili nel paesaggio finanziario dell'UE presentano meccanismi di governance diversi. Le tipologie di governance degli strumenti di assistenza finanziaria, ad esempio, differiscono l'una dall'altra (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Meccanismi di governance diversi per strumenti simili di assunzione ed erogazione di prestiti

Gli strumenti che forniscono assistenza finanziaria a paesi che ne hanno bisogno hanno caratteristiche simili in quanto perseguono l'obiettivo comune di concedere prestiti agli Stati membri o a paesi non-UE (cfr. [figura 3](#)). Alcuni di questi strumenti sono coperti dal massimale delle risorse proprie e hanno meccanismi di governance diversi. Le principali decisioni relative a BdP, MESF, prestiti Euratom e SURE sono adottate dal Consiglio, su proposta della Commissione. Invece, i prestiti dell'AMF seguono in genere la procedura legislativa ordinaria e richiedono un'unica decisione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio.

Gli strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie sono istituiti mediante un trattato o un accordo intergovernativo. Hanno strutture di governance diverse e la responsabilità del processo decisionale ricade unicamente sui rappresentanti degli Stati membri della zona euro: il GLF è basato su un accordo *à tantum* tra creditori, il che significa che tutte le decisioni sono prese dalle parti dell'accordo tra creditori; l'EFSF e il MES sono gestiti da appositi consigli. Questo coacervo di meccanismi è fonte di complessità e comporta il rischio di duplicazioni. Può inoltre ostacolare le sinergie e indebolisce la governance e il processo decisionale³².

42 In un caso, gli specifici meccanismi di governance incidono sulle posizioni debitorie dello Stato membro. L'EFSF è una società privata di diritto lussemburghese e non è considerato un'organizzazione internazionale ai fini dei criteri dei conti nazionali. Pertanto, gli importi presi in prestito dall'EFSF devono essere registrati come debito pubblico degli Stati membri che ne garantiscono il capitale³³. I prestiti ottenuti sui mercati sono pertanto registrati nei conti nazionali dello Stato membro come debito. Questo non succede per strumenti simili, come il MES, o per quelli coperti dal massimale delle risorse proprie (MESF, BdP, AMF, prestiti Euratom e SURE), in quanto le organizzazioni internazionali non compilano i conti nazionali.

43 Altri esempi sono il Fondo per l'innovazione e il Fondo per la modernizzazione, che sono strumenti creati di recente con fonti di finanziamento, tipo di sostegno e obiettivi simili (cfr. [riquadro 4](#)). Sebbene entrambi forniscano regimi di sostegno a fondo perduto,

³² Commissione, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, [COM\(2017\) 827](#).

³³ Eurostat News release n. 13/2011, *The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility*.

hanno anch'essi meccanismi di governance diversi: le principali decisioni sul Fondo per l'innovazione sono prese dalla Commissione, mentre quelle sul Fondo per la modernizzazione sono adottate da un comitato per gli investimenti composto per lo più da rappresentanti degli Stati membri beneficiari.

Riquadro 4

Il Fondo per la modernizzazione e il Fondo per l'innovazione: due facce della stessa medaglia

L'ETS dell'UE: finanziamento dei due Fondi

L'ETS dell'UE è un sistema per limitare le emissioni di carbonio e altre forme di inquinamento atmosferico. Viene fissato un limite superiore alla quantità di emissioni che una data impresa o altra organizzazione possono produrre, ma viene ammessa la possibilità di acquistare ulteriore capacità da organizzazioni che non hanno interamente utilizzato le quote loro attribuite. Nel 2021, gli Stati membri hanno raccolto oltre 30 miliardi di euro dalla vendita all'asta di queste quote. Una modesta percentuale di tali proventi è trasferita al Fondo per l'innovazione e al Fondo per la modernizzazione (l'importo stimato può raggiungere rispettivamente 38 e 51 miliardi di euro in 10 anni per ciascuno dei due Fondi).

I principali obiettivi dei due Fondi: una transizione verso l'energia pulita

Entrambi i fondi perseguono obiettivi simili che si concentrano sul settore energetico e la decarbonizzazione delle economie. Il Fondo per l'innovazione è a disposizione di tutti i 27 Stati membri, mentre il Fondo per la modernizzazione può essere utilizzato solo dai 10 Stati membri con un prodotto interno lordo inferiore al 60 % della media dell'UE (Bulgaria, Cechia, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia).

Una governance significativamente diversa

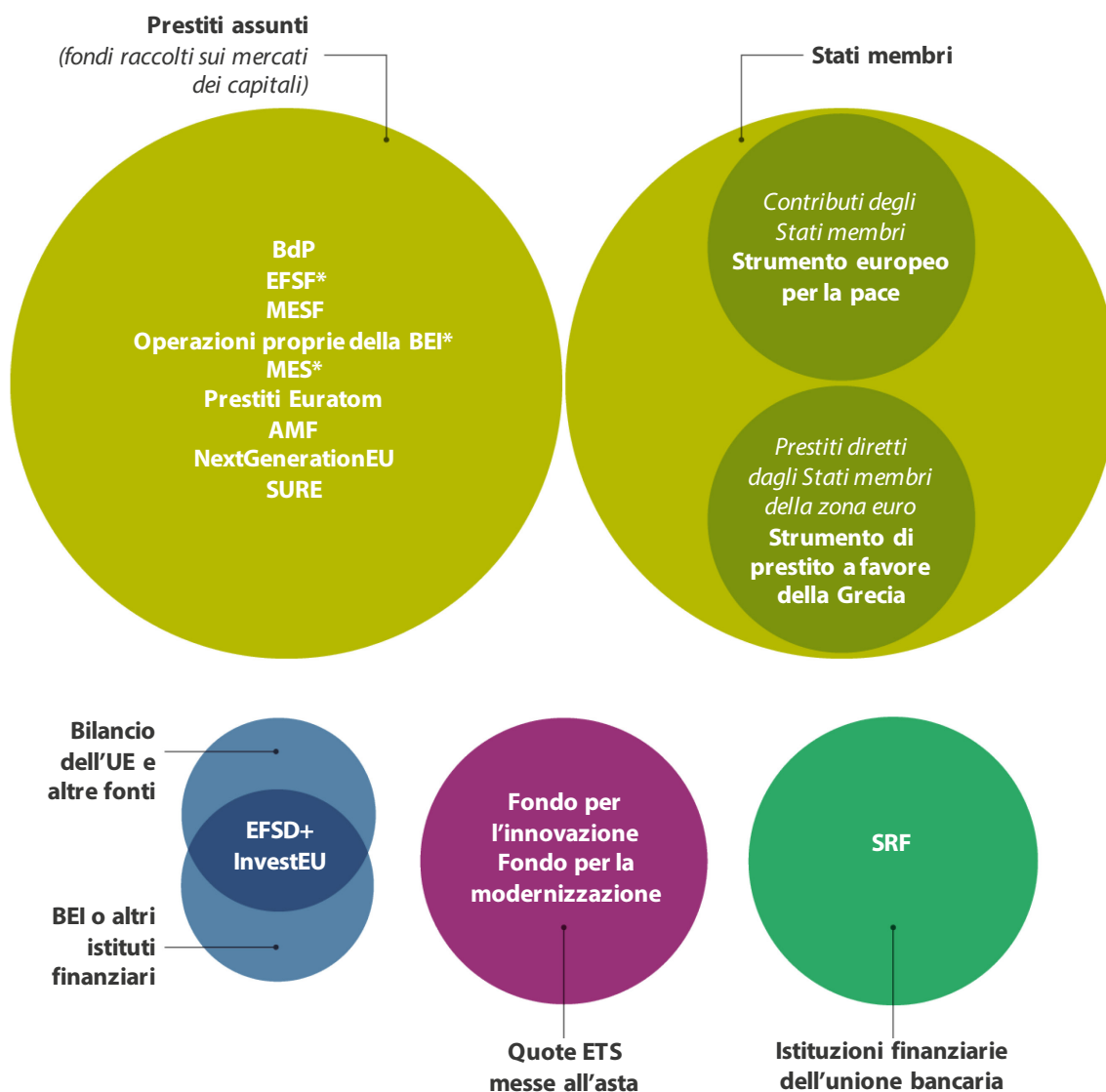
Mentre il Fondo per l'innovazione è integrato nel bilancio dell'UE, il Fondo per la modernizzazione è completamente gestito al di fuori di esso. Il che significa che la Commissione è pienamente responsabile della gestione del Fondo per l'innovazione mentre, nel caso del Fondo per la modernizzazione, tale responsabilità è affidata agli Stati membri beneficiari. Le principali decisioni sono adottate da un comitato per gli investimenti composto da rappresentanti degli Stati membri. La BEI e la Commissione nominano un rappresentante ciascuna.

Le fonti di finanziamento sono diverse

44 Per valutare il grado di coerenza del paesaggio finanziario dell'UE, gli auditor della Corte hanno esaminato l'origine dei fondi utilizzati dagli strumenti e li hanno raggruppati in base alle diverse fonti di finanziamento.

45 Hanno riscontrato che MES, EFSF, MESF, BdP, AMF, prestiti Euratom, NextGenerationEU, SURE e operazioni proprie della BEI ottengono fondi contraendo prestiti sui mercati finanziari. Le operazioni di finanziamento e investimento che godono del sostegno di InvestEU e EFSD+ sono selezionate ai fini del finanziamento e valutate dai partner attuatori (anche se sono assistite da una garanzia di bilancio fornita dall'UE e in parte coperte da un accantonamento nel bilancio dell'UE). Il Fondo per la modernizzazione e il Fondo per l'innovazione sono finanziati dai proventi delle aste delle quote dell'ETS dell'UE. L'SRF è finanziato dalle istituzioni finanziarie appartenenti all'unione bancaria e il GLF è finanziato dai prestiti diretti concessi alla Grecia dagli Stati membri della zona euro. Lo Strumento europeo per la pace è finanziato da contributi diretti degli Stati membri. La *figura 4* mostra le diverse fonti di finanziamento degli strumenti analizzati dalla Corte.

Figura 4 – Fonti di finanziamento degli strumenti



* L'EFSF, le operazioni proprie della BEI e il MES sono finanziati con prestiti contratti nei mercati dei capitali, ma anche in parte grazie al capitale versato dagli Stati membri.

Fonte: Corte dei conti europea.

Le passività potenziali sono coperte in modo diverso

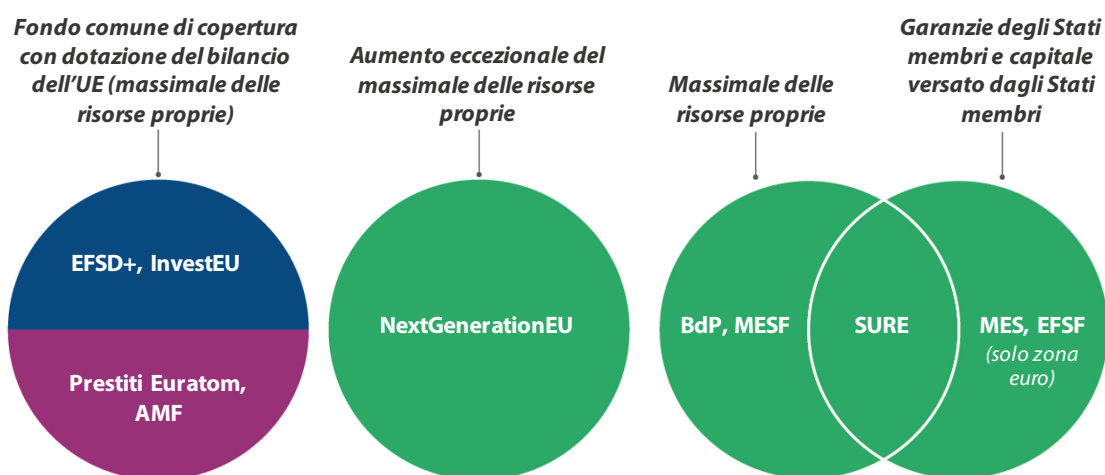
46 Una gestione efficace delle attività e delle passività comporta la realizzazione di investimenti pubblici con un buon rapporto costi-benefici, la registrazione e gestione delle attività, l'individuazione dei rischi per il bilancio, e la pianificazione, approvazione e monitoraggio prudenti dei debiti e delle garanzie³⁴. Tale gestione tiene conto anche delle passività potenziali, ossia passività che potrebbero manifestarsi in futuro, e delle risorse che possono essere utilizzate per coprirle.

47 Gli strumenti che prevedono l'assunzione di prestiti sui mercati finanziari (cfr. paragrafo 45) generano passività potenziali per l'UE e per gli Stati membri. Queste passività sono coperte in modo diverso a seconda dello strumento. Ad esempio, mediante garanzie di bilancio (cfr. *allegato II*), utilizzando il margine di manovra consentito dal massimale delle risorse proprie (cfr. *figura 2*), aumentando eccezionalmente il massimale delle risorse proprie, oppure utilizzando il capitale versato dagli Stati membri e le garanzie supplementari da questi prestate. La *figura 5* mostra come sono coperte le passività potenziali.

Figura 5 – Come sono coperte le passività potenziali

Origine delle passività potenziali:

- Garanzie di bilancio
- Assistenza finanziaria a paesi non-UE
- Assistenza finanziaria agli Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea.

48 I prestiti per strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie che sono finanziati sui mercati (EFSF e MES) dispongono di una percentuale del capitale versato e

³⁴ PI-13 in PEFA, "Framework for assessing public financial management".

gli Stati membri forniscono garanzie aggiuntive per sostenere le rispettive operazioni di assunzione di prestiti. Nel caso dell'EFSF, le garanzie coprono il 165 % degli importi presi in prestito. Questo eccesso di garanzie è stato richiesto per garantire la massima solvibilità per gli strumenti di finanziamento emessi dall'EFSF. Per ragioni analoghe, il capitale del MES raggiunge i 704,8 miliardi di euro (di cui 80,5 miliardi di capitale versato e il resto di capitale richiamabile), mentre la capacità di prestito è di 500 miliardi di euro. A seguito dell'adesione della Croazia nel 2023 al MES, il capitale autorizzato di quest'ultimo ammonterà a 708,5 miliardi di euro.

49 Gli strumenti basati su garanzie di bilancio (InvestEU e EFSD+) sono invece parzialmente coperti da un accantonamento destinato a far fronte a eventuali perdite attese nette e, in aggiunta, a offrire un'adeguata riserva di sicurezza. Poiché il bilancio dell'UE (soggetto al massimale del QFP) copre in ultima istanza eventuali inadempienze in questi strumenti, l'accantonamento mira a proteggere il bilancio dell'UE da queste situazioni. Analogamente, anche i prestiti a paesi non-UE concessi dall'Euratom o dall'AMF sono coperti in parte da accantonamenti e in ultima istanza dal bilancio dell'UE. Gli importi accantonati a copertura delle garanzie di bilancio e dei prestiti a paesi non-UE sono gestiti da un Fondo comune di copertura (cfr. [allegato II](#)).

50 I prestiti per strumenti coperti dal massimale delle risorse proprie, che forniscono sostegno agli Stati membri (BdP e MESF), utilizzano direttamente il "margine di manovra" (cfr. paragrafo [15](#)) come garanzia implicita per i mercati che i fondi verranno rimborsati in caso di inadempienza del debitore. Gli importi in causa devono pertanto essere attentamente monitorati in modo che il margine di manovra venga mantenuto ad un livello tale da non interferire con la capacità di richiamare gli importi necessari per il bilancio dell'UE. Analogamente, SURE potrebbe ricorrere al margine di manovra consentito dal massimale delle risorse proprie. Inoltre, tutti gli Stati membri sono tenuti a fornire una garanzia aggiuntiva di 25 miliardi di euro in totale (25 % della capacità di SURE).

51 Vi sono differenze di rilievo a tale riguardo. Nel caso di BdP e di SURE, tutti gli Stati membri garantiscono, attraverso il margine di manovra consentito dal massimale delle risorse proprie, tutti gli importi che sono stati erogati agli Stati membri beneficiari. Il caso del MESF è diverso: il regolamento MESF³⁵ stabilisce che, quando l'assistenza finanziaria è concessa ad uno Stato membro della zona euro, gli Stati membri la cui moneta non è

³⁵ [Regolamento \(UE\) n. 407/2010](#) che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (regolamento MESF).

l'euro ricevono una compensazione integrale per qualsiasi passività subita a causa del mancato rimborso dell'assistenza finanziaria da parte dello Stato membro beneficiario³⁶.

52 Si è venuta a creare quindi una differenza di trattamento tra Stati membri che la Corte ritiene ingiustificata. Gli Stati membri della zona euro sono tenuti a rimborsare l'assistenza fornita agli Stati membri al di fuori della zona euro (attraverso il BdP), mentre questi ultimi non sono tenuti a rimborsare l'assistenza fornita agli Stati membri della zona euro (attraverso il MESF).

53 NextGenerationEU ha introdotto nuove modalità per coprire i finanziamenti ottenuti sui mercati. Un aumento temporaneo del massimale delle risorse proprie dello 0,6 % ha consentito di reperire fondi sui mercati applicando una strategia di finanziamento diversificata.

Nel paesaggio finanziario dell'UE la rendicontabilità pubblica è assicurata solo in parte

L'UE ha introdotto una rendicontazione integrata, che non include però tutti gli strumenti

54 Le relazioni finanziarie annuali di tutti gli strumenti devono essere complete e predisposte tempestivamente per consentire un adeguato controllo e sostenere il processo decisionale. Queste dovrebbero essere accompagnate da una adeguata panoramica della situazione di tutto il paesaggio finanziario dell'UE nel suo insieme³⁷.

La Commissione prepara diverse relazioni, ma nessuna di queste fornisce una panoramica di tutti gli strumenti del paesaggio finanziario dell'UE

55 Conformemente al regolamento finanziario, la Commissione prepara un insieme integrato di relazioni in materia finanziaria e di responsabilità³⁸ che include i conti annuali dell'UE. Questi conti annuali dell'UE contengono informazioni sugli strumenti che sono coperti dal massimale delle risorse proprie. Inoltre, altre relazioni richieste dal regolamento finanziario contengono informazioni aggiuntive su tali strumenti (ad

³⁶ Articolo 3, paragrafo 2 *bis*, del [regolamento MESF](#).

³⁷ PI-6 e dimensione 6.3 in [PEFA, "Framework for assessing public financial management"](#) e Allen, R., e Radev, D., "[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, 2007.

³⁸ Articolo 247 del [regolamento finanziario](#).

esempio, la relazione annuale sugli strumenti finanziari, le garanzie di bilancio, l'assistenza finanziaria e le passività potenziali³⁹ o i 13 documenti di lavoro allegati al bilancio dell'UE del 2022). Sebbene tali documenti presentino specifici aspetti nei dettagli, non forniscono una panoramica di tutti gli strumenti che compongono il paesaggio finanziario dell'UE. Non sono inclusi gli strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie, ossia SRF, Strumento europeo per la pace, Fondo per la modernizzazione, MES, EFSF e GLF.

56 Nel 2021, la Commissione ha preparato per la prima volta una relazione sulla trasparenza del bilancio⁴⁰, a seguito di un accordo interistituzionale tra la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio nel quadro del QFP⁴¹. La relazione include informazioni su alcuni strumenti che non sono coperti dal massimale delle risorse proprie (ad esempio, EFSF e MES), fornendo una panoramica degli strumenti, aggregati per tipologia, con link a siti dove vengono fornite informazioni aggiuntive per ciascuno di essi. La Corte rileva che la relazione non include SRF, GLF e operazioni proprie della BEI. Lo Strumento europeo per la pace e il Fondo per la modernizzazione non erano attivi al momento della stesura della relazione.

57 La Corte osserva che per gli strumenti che non sono menzionati nei conti annuali dell'UE sono prodotte generalmente relazioni finanziarie periodiche, come richiesto dalla normativa specifica che si applica a ciascuno di essi. Le due eccezioni sono lo Strumento europeo per la pace, la cui base giuridica non prevede esplicitamente alcuna comunicazione destinata al pubblico o al Parlamento europeo (le relazioni finanziarie periodiche devono essere trasmesse unicamente al Consiglio), e il GLF, per il quale la Commissione prepara relazioni trimestrali sugli importi dovuti dalla Grecia e sui crediti degli Stati membri. Tali informazioni sono richieste dall'accordo tra i creditori e sono trasmesse al debitore e ai creditori ai fini del calcolo degli interessi, ma non sono disponibili al pubblico.

³⁹ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sugli strumenti finanziari, le garanzie di bilancio, l'assistenza finanziaria e le passività potenziali [COM\(2021\) 676](#) ("la relazione ex articolo 250").

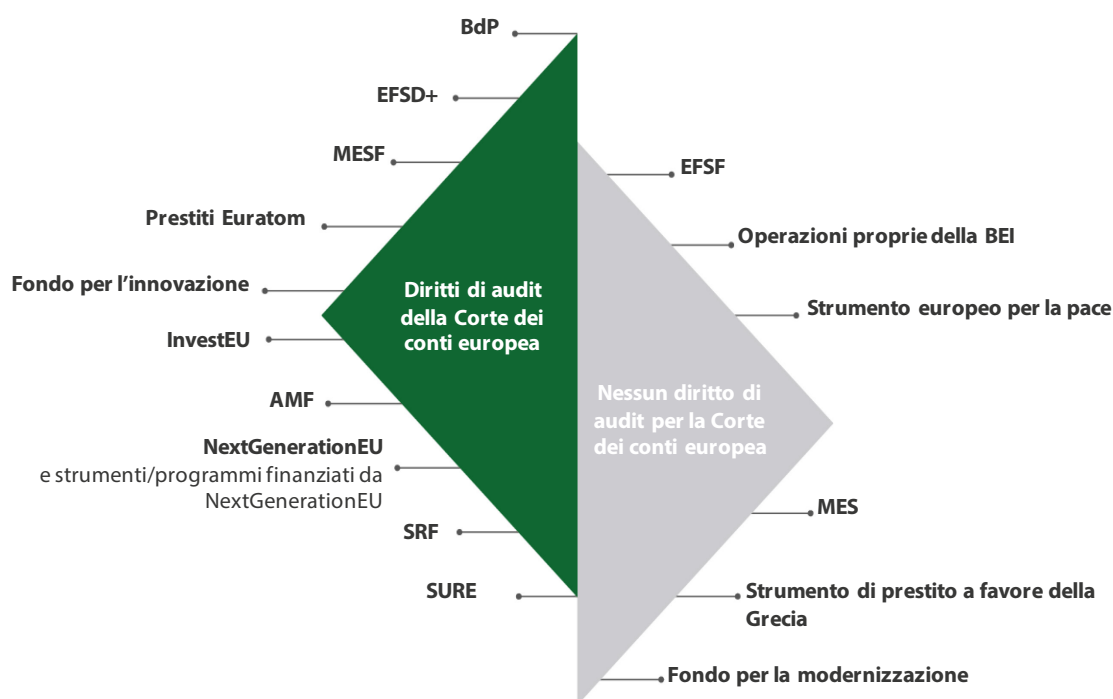
⁴⁰ Commissione europea, [2020 Budgetary transparency report](#).

⁴¹ [Accordo interistituzionale, del 16 dicembre 2020, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea.](#)

Vi è una lacuna nel controllo di gestione degli strumenti non coperti dai diritti di audit della Corte

58 I principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo (principi dell'INTOSAI) prevedono che la gestione finanziaria pubblica debba essere interamente sottoposta al vaglio delle istituzioni superiori di controllo, a prescindere dal se e dal come trovi riscontro nel bilancio generale dello Stato⁴². Per assicurare totale rendicontabilità e trasparenza, è fondamentale un controllo esterno pubblico affidabile e esaustivo⁴³. I trattati conferiscono alla Corte il ruolo di revisore esterno dell'UE⁴⁴. La **figura 6** riporta gli strumenti per i quali la Corte dispone di diritti di audit e quelli che non sono soggetti al suo controllo.

Figura 6 – I diritti di audit della Corte dei conti europea



Fonte: Corte dei conti europea.

59 La Corte ha diritti di audit per la maggior parte degli strumenti oggetto della presente analisi. L'**allegato III** sintetizza i meccanismi di audit esterno per gli strumenti che non rientrano nei diritti di audit della Corte dei conti europea. I rendiconti finanziari del MES, dell'EFSF e della BEI includono il giudizio di un revisore privato esterno che deve essere predisposto conformemente ai principi internazionali di audit (*International*

⁴² Sezione 18, paragrafo 3), della dichiarazione di Lima. INTOSAI P 1.

⁴³ PI-30 in PEFA, "Framework for assessing public financial management".

⁴⁴ Articolo 287, paragrafo 1, del TFUE.

Standards on Auditing – ISA). Poiché lo Strumento europeo per la pace e il Fondo per la modernizzazione sono stati istituiti solo di recente, i revisori pubblici esterni non avevano ancora stilato alcuna relazione di audit. Tuttavia, è previsto che i rendiconti finanziari siano sottoposti ad audit conformemente agli ISA. Nel caso del GLF, sono le istituzioni superiori di controllo degli Stati membri mutuanti a disporre dei diritti di audit.

60 In passato la Corte aveva sottolineato l'importanza di disporre di diritti di audit⁴⁵ e aveva sostenuto che per tutti i tipi di finanziamento delle politiche dell'UE dovrebbero essere stabiliti mandati relativi all'audit del settore pubblico e che la Corte dovrebbe essere invitata a espletare l'audit di tutti gli organismi creati al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'UE per attuare le politiche dell'Unione, compresi il MES e le operazioni della BEI non afferenti il bilancio dell'UE. Aveva aggiunto inoltre che, in alcuni casi, potrebbe essere necessaria una modifica della normativa per istituire un mandato di audit idoneo⁴⁶. Nel parere 2/2018⁴⁷, aveva raccomandato inoltre al MES di conferire alla Corte dei conti europea un mandato che andasse a colmare le lacune individuate in termini di controllo di gestione. Nella replica al parere della Corte, il MES ha indicato che "le attuali disposizioni del MES in materia di audit [sono] in linea con la migliore pratica per le istituzioni finanziarie internazionali". In aggiunta, il collegio di revisori del MES ha ricordato che "Spetta ai soggetti aderenti al trattato MES stabilire se in futuro possano essere opportune altre disposizioni in materia di audit e rendicontabilità".

61 Analogamente, il Parlamento europeo ha invocato un maggior coinvolgimento della Corte nel controllo di questi strumenti. Ad esempio, ha chiesto al Consiglio di modificare l'articolo 12 del protocollo 5 allegato al TUE e al TFUE per attribuire alla Corte un ruolo nel controllo del capitale sociale della BEI⁴⁸. Un altro esempio è la risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione per l'istituzione del Fondo monetario europeo⁴⁹, che conclude che, se in futuro dovessero essere coinvolte risorse del bilancio

⁴⁵ [Analisi 1/2014](#): "Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico".

⁴⁶ Proposta n. 6 del [documento di riflessione 1/2018](#): "*Future of EU finances: Reforming how the EU Budget operates*".

⁴⁷ [Parere 2/2018](#): "Considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta del 6 dicembre 2017 per l'istituzione di un Fondo monetario europeo nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione".

⁴⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, del 7 luglio 2021, sul controllo delle attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti - relazione annuale 2019, [2020/2245\(INI\)](#).

⁴⁹ Commissione, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, [COM\(2017\) 827](#).

dell'UE, la Corte dei conti europea dovrebbe essere considerata il revisore esterno indipendente e le dovrebbe essere assegnato un ruolo chiaro e formale nella procedura di discarico⁵⁰.

Assenza di controllo democratico da parte del Parlamento europeo sugli strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie

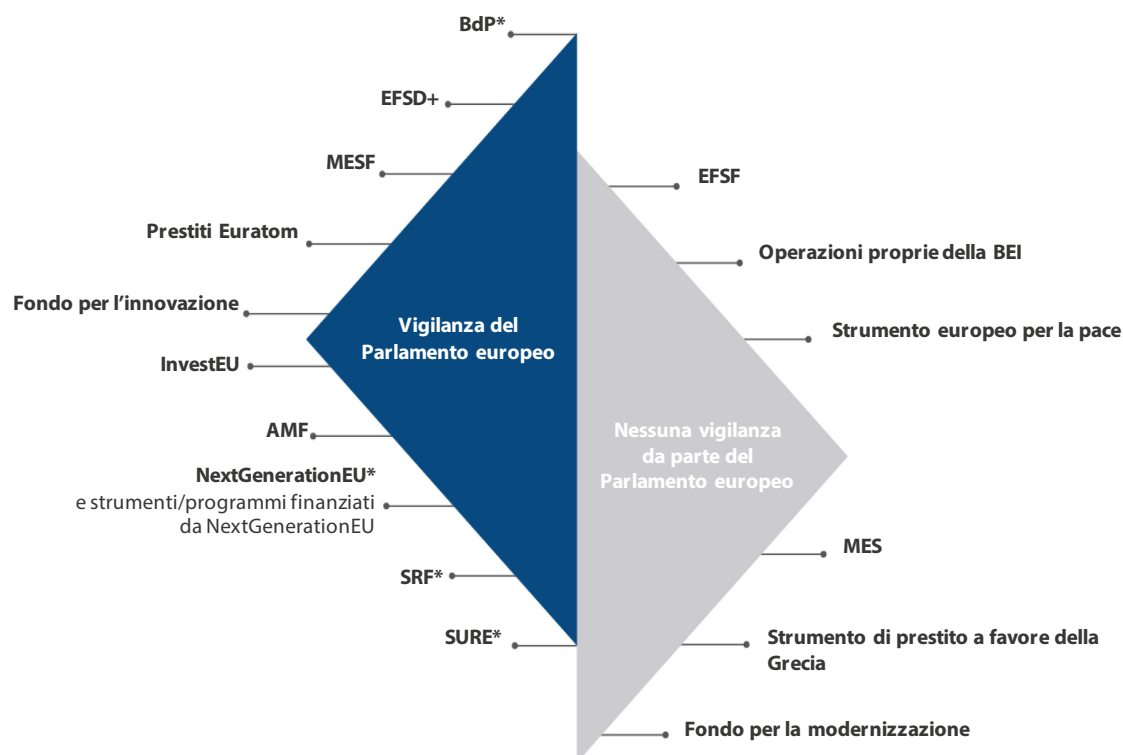
62 Il controllo pubblico è fondamentale per la creazione e la vigilanza sull'attuazione dei nuovi strumenti, per garantire che essi siano legittimi, giustificati e assolvano l'obbligo di rendiconto⁵¹. Questo dovrebbe valere per tutti gli strumenti che utilizzano fondi pubblici, anche al di fuori del quadro di bilancio.

63 La Corte ha riscontrato che il Parlamento europeo ha il diritto di attuare la vigilanza sugli strumenti coperti dal massimale delle risorse proprie (cfr. [figura 7](#)). Per alcuni di questi strumenti, il Parlamento europeo ha poteri di vigilanza limitati, il che significa che pur non essendo responsabile di una procedura di discarico formale, viene informato delle decisioni fondamentali. Per gli strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie (operazioni proprie della BEI, GLF, MES, EFSF, Strumento europeo per la pace e Fondo per la modernizzazione), il Parlamento europeo non ha poteri formali di vigilanza e il controllo democratico può essere esercitato unicamente dai Parlamenti nazionali. Tuttavia, tale assetto comporta una lacuna, dato che la natura o il grado di controllo pubblico, e quindi di rendicontabilità, può variare a seconda della tipologia di strumento di finanziamento utilizzato.

⁵⁰ Paragrafo 5 della risoluzione del Parlamento europeo, del 14 marzo 2019, sulla proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, 2017/0333R(APP).

⁵¹ PI-18 in PEFA, "*Framework for assessing public financial management*".

Figura 7 – La vigilanza esercitata dal Parlamento europeo



* Limitati poteri di vigilanza del Parlamento europeo

Fonte: Corte dei conti europea.

64 I meccanismi di rendicontabilità riflettono in larga misura i meccanismi del processo decisionale per istituire un nuovo strumento. In particolare, il Parlamento europeo non è stato consultato in merito alla creazione di alcuni strumenti poiché questi sono stati istituiti mediante accordi intergovernativi invece che con un atto giuridico dell'UE (EFSF, MES e GLF).

65 Inoltre, i trattati non richiedono che il Parlamento europeo partecipi all'istituzione di strumenti creati per far fronte a situazioni di emergenza (MESF, SURE e NextGenerationEU)⁵². Questa lacuna è stata riconosciuta ed in qualche misura affrontata in una dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 2020⁵³ in cui le tre istituzioni hanno approvato e stabilito le modalità di una procedura di controllo di bilancio tra il Parlamento europeo e il Consiglio, con l'assistenza attiva della Commissione. Questa procedura dovrebbe essere seguita quando la Commissione presenta una proposta relativa a un nuovo strumento che potrebbe avere incidenze

⁵² Articolo 122 del [TFUE](#).

⁵³ Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sul controllo di bilancio delle nuove proposte, [2020/C 444 I/05](#).

rilevanti sul bilancio dell'UE. Nell'ambito di tale procedura, il Parlamento europeo e il Consiglio avvieranno un dialogo costruttivo al fine di giungere a una comprensione comune riguardo alle incidenze sul bilancio dell'atto giuridico previsto.

66 Questo accordo ha migliorato il potere di controllo del Parlamento europeo al momento della creazione di nuovi strumenti. Tuttavia, per le ragioni sopra illustrate, esso ha come base giuridica solo una dichiarazione comune e non copre gli strumenti fuori bilancio che non hanno alcuna implicazione per il bilancio.

Non è stato sfruttato appieno il potenziale per la semplificazione del paesaggio finanziario dell'UE

67 Il bilancio dell'UE dovrebbe mantenere un livello equilibrato di flessibilità al fine di ridurre la necessità di creare strumenti al suo esterno ed è buona prassi valutare periodicamente la possibilità di consolidare gli strumenti esistenti⁵⁴. Nella presente sezione, la Corte descrive in modo più dettagliato i cambiamenti introdotti nel paesaggio finanziario dell'UE dal QFP 2021-2027. Individua inoltre i settori in cui ritiene che vi sia margine per un ulteriore consolidamento.

QFP 2021-2027: sono stati compiuti buoni progressi nella razionalizzazione del paesaggio finanziario dell'UE

Maggiore flessibilità nel bilancio dell'UE e uso delle entrate con destinazione specifica esterne

68 Al fine di stabilire se vi sia un adeguato equilibrio tra prevedibilità e flessibilità, la Corte ha esaminato i meccanismi di flessibilità vigenti nel bilancio dell'UE. Tali meccanismi compensano le limitazioni derivanti dal massimale del QFP in quanto consentono di fissare una riserva entro i limiti esistenti per far fronte a esigenze particolari e imprevedibili (cfr. [allegato IV](#)).

69 La portata e la capacità dei meccanismi di flessibilità sono accresciute nell'attuale QFP e possono raggiungere un massimo di 21 miliardi di euro in totale⁵⁵. Il ricorso a tali

⁵⁴ Allen, R., e Radev, D., “[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, 2007.

⁵⁵ Commissione europea, [Strumenti di flessibilità e strumenti speciali](#).

meccanismi rende il bilancio dell'UE più agile e consente così di rispondere alle crisi senza la necessità di creare appositi strumenti.

70 Un altro modo per evitare la creazione di nuovi strumenti non rimborsabili al di fuori del bilancio dell'UE consiste nel ricorrere alle entrate con destinazione specifica esterne. Il vantaggio di tali entrate è che apportano fondi supplementari per l'azione dell'UE a cui la Commissione dà esecuzione conformemente alla disciplina finanziaria dell'UE. Sebbene si tratti di un miglioramento rispetto all'uso di strumenti fuori bilancio, le entrate con destinazione specifica esterne modificano profondamente il bilancio, in quanto si aggiungono agli importi concordati dall'autorità di bilancio nel quadro dei negoziati sul bilancio annuale. Questo approccio deroga inoltre al principio dell'universalità del bilancio, in base al quale il totale delle entrate dovrebbe coprire tutti i pagamenti senza una destinazione specifica delle spese⁵⁶.

71 Le entrate con destinazione specifica esterne si discostano dalla normale procedura di bilancio, in quanto non sono incluse nel bilancio approvato. Tuttavia, sia la fonte che la destinazione dei fondi sono stabilite in atti giuridici specifici, come il regolamento NextGenerationEU e gli atti di base che istituiscono i programmi di spesa beneficiari. Data la loro natura specifica, le entrate con destinazione specifica esterne non sono incluse nelle rubriche di spesa del QFP⁵⁷ e gli importi in questione non sono "negoziati" dall'autorità di bilancio per ogni esercizio nell'ambito della procedura di bilancio annuale. Tuttavia, la Commissione elabora ogni anno stime dettagliate delle entrate con destinazione specifica⁵⁸.

72 Le entrate con destinazione specifica esterne aumenteranno in modo significativo nel QFP 2021-2027. L'importo complessivo delle entrate con destinazione specifica eseguite nel 2020 è stato pari a 7,4 miliardi di euro di stanziamenti di impegno e a 9,7 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento. Secondo le relazioni mensili della Commissione sugli stanziamenti supplementari, nel 2021 l'importo è balzato a 154 miliardi di euro di stanziamenti d'impegno e a 62,3 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento. Tale aumento è dovuto principalmente allo strumento NextGenerationEU creato per finanziare la ripresa economica dell'UE dopo la pandemia. La creazione del

⁵⁶ Articolo 20 del [regolamento finanziario](#).

⁵⁷ Considerando 5 del [regolamento QFP 2021-2027](#).

⁵⁸ Documento di lavoro sul progetto di bilancio, parte V: *Budget implementation and assigned revenue*, COM(2022) 400.

Fondo per l'innovazione⁵⁹ e il suo consolidamento nel bilancio dell'UE sono un altro esempio di entrate con destinazione specifica esterne (cfr. [riquadro 4](#)).

Consolidamento degli strumenti ed effetti della crisi provocata dalla COVID-19

73 Per garantire che il mantenimento degli strumenti fuori bilancio dell'UE sia giustificato, è buona prassi valutare se questi possano essere consolidati al fine di semplificare il paesaggio finanziario generale⁶⁰ (cfr. [figura 3](#)).

74 Il QFP 2021-2 027 ha introdotto cambiamenti significativi nel paesaggio finanziario dell'UE. Da un lato, sono stati consolidati diversi strumenti, mentre dall'altro è stato necessario crearne di nuovi in risposta alla crisi della COVID-19.

75 Per quanto riguarda gli strumenti relativi alle politiche interne dell'UE, il fondo InvestEU ha unificato gli strumenti di investimento per le operazioni sul territorio dell'Unione, riunendo 13 strumenti finanziari gestiti a livello centrale che prima erano distinti, nonché la garanzia di bilancio dell'UE precedentemente attuata nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

76 Per quanto riguarda l'azione esterna, lo strumento generale dell'Europa globale (ossia lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, anche designato con l'acronimo inglese NDICI) ha riunito la maggior parte degli strumenti e dei programmi esistenti sotto un unico tetto. Con l'NDICI, la Commissione ha "iscritto in bilancio" l'ex Fondo europeo di sviluppo (FES) che era rimasto al di fuori del bilancio dell'UE per 50 anni (cfr. [riquadro 5](#)). L'EFSD+, anch'esso operante nell'ambito dell'NDICI, ha riunito la garanzia di bilancio dell'UE per le azioni esterne, quello che era il mandato per i prestiti esterni della BEI, gli strumenti di finanziamento combinato regionali e i flussi di denaro di ritorno dall'ex Fondo investimenti ACP (FI ACP).

⁵⁹ Regolamento delegato (UE) 2019/856 della Commissione sul funzionamento del fondo per l'innovazione.

⁶⁰ Allen, R., e Radev, D., "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, 2007.

Riquadro 5

Integrazione del FES nel bilancio generale: un traguardo atteso da 50 anni

Dal 1959 al 2020 il FES ha finanziato la cooperazione allo sviluppo dell'UE con il gruppo degli Stati e dei paesi e territori d'oltremare dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Il FES era indipendente dal bilancio dell'UE e dal QFP ed era finanziato da contributi negoziati degli Stati membri.

Sia la Commissione che il Parlamento europeo chiedevano dagli anni settanta che il FES fosse integrato nel bilancio generale, ma il Consiglio non approvava la proposta. Il Parlamento europeo ha adottato diverse risoluzioni⁶¹ e la Commissione ha preparato una serie di comunicazioni⁶², ma il Consiglio non ha mai raggiunto un consenso per lasciar confluire il FES nel bilancio dell'UE.

Dopo 50 anni di tentativi infruttuosi, gli Stati membri hanno convenuto in sede di Consiglio che il partenariato ACP-UE, precedentemente finanziato dal FES, sarebbe stato finanziato dal bilancio dell'UE a partire dal 1° gennaio 2021. Le azioni precedentemente finanziate dal FES sono state incluse nel nuovo strumento NDICI-Europa globale e in altri strumenti. Gli impegni globali del FES conclusi prima del 31 dicembre 2020 continueranno tuttavia ad essere attuati almeno fino al 2045 secondo le stime della Commissione, per cui il vecchio sistema del FES e quello nuovo dell'NDICI coesisteranno temporaneamente.

77 Si è posto termine inoltre ad altri due strumenti: lo strumento per i rifugiati in Turchia e quattro fondi fiduciari di emergenza dell'UE (per l'Africa, Bêkou, per la Colombia e Madad). Il sostegno fornito da tali strumenti è stato invece sostituito dal programma NDICI-Europa globale nell'ambito del bilancio dell'UE e sono stati previsti metodi che dovrebbero rispondere meglio alle esigenze che potrebbero emergere.

78 Inoltre, due precedenti strumenti fuori bilancio orientati alla difesa, ossia il Fondo per la pace in Africa (*African Peace Facility* – APF) e il meccanismo Athena, sono stati fusi

⁶¹ Ad esempio, risoluzione del Parlamento europeo sull'integrazione del FES nel bilancio dell'UE, [95/C 249/03](#); risoluzione del Parlamento europeo sull'iscrizione in bilancio del Fondo europeo di sviluppo (FES), [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Ad esempio, comunicazione della Commissione al Consiglio sull'iscrizione in bilancio del FES e il suo finanziamento con risorse proprie della Comunità, SEC(73) 2149; relazione sui meccanismi del FES e sulle possibilità di iscriverlo in bilancio, SEC(94) 640; comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Verso la piena integrazione della cooperazione con i paesi ACP nel bilancio dell'UE*, [COM\(2003\) 590](#).

nello Strumento europeo per la pace, facendo così confluire in un unico strumento tutte le spese dell'UE con implicazioni militari.

79 Nonostante gli sforzi per consolidare il paesaggio finanziario dell'UE, la risposta alla crisi COVID-19 ha portato alla creazione di due nuovi strumenti, SURE e NextGenerationEU. La Corte osserva tuttavia che, a differenza di alcuni precedenti meccanismi di risposta alle crisi (ad esempio, GLF, EFSF o MES), SURE e NextGenerationEU sono stati istituiti nell'ambito della decisione sulle risorse proprie (utilizzando un massimale supplementare temporaneo) e hanno quindi consentito un controllo pubblico più trasparente.

Un complesso coacervo di strumenti di assistenza finanziaria

80 Come mostra la [figura 3](#), esistono attualmente otto strumenti di assistenza finanziaria: GLF, EFSF, MES, MESF, BdP, SURE, AMF e i prestiti Euratom. Sebbene siano stati concepiti per rispondere a esigenze diverse, nel complesso questi strumenti sono simili, in quanto utilizzano tutti fondi presi in prestito (ad eccezione del GLF) per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri⁶³ e ad alcuni paesi non-UE⁶⁴. I paragrafi seguenti presentano i risultati dell'analisi della Corte sulle opzioni per il consolidamento di tali strumenti di assistenza finanziaria.

Tentativi infruttuosi di riformare o aggiornare alcuni di questi strumenti

81 La Corte, avendo esaminato le precedenti proposte della Commissione volte a riformare gli strumenti di assistenza finanziaria, illustra di seguito come tali tentativi non siano andati a buon fine.

82 Nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta di aggiornamento del BdP⁶⁵. La proposta intendeva in particolare introdurre nuovi strumenti precauzionali e rendere

⁶³ Gli Stati membri dell'UE che ricevevano assistenza finanziaria alla fine del 2021 erano: Belgio, Bulgaria, Cipro, Cechia, Estonia, Grecia, Spagna, Croazia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

⁶⁴ I paesi non-UE che ricevevano assistenza finanziaria alla fine del 2021 erano: Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Giordania, Kosovo, Moldova, Montenegro, Macedonia del Nord, Tunisia e Ucraina.

⁶⁵ Paragrafo 2 della "Relazione", Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo di assistenza finanziaria per gli Stati membri la cui moneta non è l'euro, COM(2012) 336.

più efficiente il processo decisionale riducendo il numero di fasi procedurali. La proposta non è stata approvata dal Consiglio.

83 Nella mancanza di un regolamento quadro (cfr. paragrafo [40](#)) è stato ravvisato un fattore che limita l'efficacia dello strumento di AMF, in quanto le decisioni sono adottate caso per caso. Per porvi rimedio, la Commissione ha presentato una proposta, che però ha dovuto ritirare per una divergenza di opinioni tra Parlamento europeo e Consiglio (cfr. [riquadro 6](#)).

Riquadro 6

Assistenza macrofinanziaria: lo scontro sul regolamento quadro

Nel 2011 la Commissione ha presentato una proposta⁶⁶ di regolamento quadro per l'assistenza finanziaria ai paesi non-UE. Essa mirava a fornire un insieme generale di norme per la concessione dell'assistenza finanziaria che, allo stesso tempo, accelerasse il processo e fornisse una base giuridica per gli accordi, in gran parte informali, che l'avevano guidata fino a quel momento.

La proposta è stata modificata sia dal Parlamento europeo che dal Consiglio, introducendo l'obbligo di mantenere la procedura legislativa ordinaria per ogni singola operazione di assistenza macrofinanziaria. La Commissione, ritenendo che tale obbligo mutasse gli obiettivi della proposta stessa, l'ha ritirata nel 2013.

Nell'agosto 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una dichiarazione comune⁶⁷ quale compromesso tra i due colegislatori volto ad accelerare il processo di approvazione. Si trattava però di un accordo politico che non era giuridicamente vincolante: le decisioni in materia di AMF continuano a essere adottate caso per caso secondo la procedura legislativa ordinaria.

Una recente valutazione⁶⁸ segnala che il lungo processo di approvazione delle decisioni in materia di AMF riduce l'efficacia dello strumento e suggerisce che un regolamento quadro potrebbe ovviare a tale limitazione.

84 Il MESF è stato concepito come soluzione temporanea per far fronte alla crisi finanziaria del 2010. Tuttavia, questa soluzione "temporanea" esiste ormai da oltre

⁶⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi, [2011/0176 \(COD\)](#).

⁶⁷ [Decisione n. 778/2013/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria alla Georgia.

⁶⁸ *Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010 – 2020)*, relazione finale, pag. 13.

10 anni. La Commissione indica che il MESF non dovrebbe essere utilizzato, ma può sempre essere riattivato⁶⁹.

Diversi portatori di interessi hanno chiesto che il MES e l'EFSF siano integrati nel “quadro giuridico dell'UE”

85 La Corte ha analizzato le diverse posizioni assunte dai principali portatori di interessi in merito agli strumenti di assistenza finanziaria esistenti, prestando particolare attenzione ai suggerimenti per consolidarli ulteriormente.

86 Negli anni precedenti, diversi portatori di interessi hanno suggerito di integrare il MES nel “quadro giuridico dell'UE”. La Commissione ha presentato una proposta per la creazione del Fondo monetario europeo, che trasformerebbe il MES includendolo nel “quadro giuridico dell'UE”. Sebbene la Corte avesse accolto con favore⁷⁰ la proposta della Commissione e anche la Banca centrale europea avesse espresso parere favorevole⁷¹, il Consiglio non ha approvato la proposta (cfr. [riquadro 7](#)).

⁶⁹ Commissione europea, [Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria \(MESF\)](#).

⁷⁰ Paragrafo 8 del [parere 2/2018](#) “Considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta del 6 dicembre 2017 per l'istituzione di un Fondo monetario europeo nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione”.

⁷¹ Parere della Banca centrale europea relativo a una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo, [2018/C 220/02](#).

Riquadro 7

La relazione dei cinque presidenti⁷² e la proposta della Commissione di creare un Fondo monetario europeo in sostituzione del MES

Nella relazione dei cinque presidenti si osserva che “Il Meccanismo europeo di stabilità si è affermato come strumento centrale per la gestione di eventuali crisi, ma, essenzialmente a causa della struttura intergovernativa che lo contraddistingue, la sua governance e i suoi processi decisionali sono complessi e richiedono tempi lunghi. A medio termine [...], la governance del MES dovrebbe pertanto essere integrata totalmente nei trattati dell’UE”.

Sulla base di tali conclusioni, nel 2017 la Commissione ha presentato una proposta⁷³ volta a sviluppare la struttura consolidata del MES e a creare un Fondo monetario europeo ancorato in seno al “quadro giuridico dell’UE”*. La proposta della Commissione trasformerebbe, in pratica, l’attuale MES in un organo dell’UE⁷⁴ sulla base delle disposizioni di cui all’articolo 352 del TFUE.

* Nel suggerire l’integrazione del MES, le varie parti interessate hanno utilizzato una terminologia diversa, come “il quadro giuridico dell’UE”, “il quadro dell’UE”, “il quadro normativo dell’UE”, “l’*acquis* dell’UE”, “l’ordinamento giuridico dell’UE” o “i trattati dell’UE”.

87 Il Parlamento europeo ha già chiesto che il MES sia integrato nel corpus di diritti e obblighi comuni che sono vincolanti per tutti gli Stati membri dell’UE (*acquis*⁷⁵) o il diritto dell’UE⁷⁶. Anche il MES stesso sostiene l’obiettivo a lungo termine di un’integrazione nel “quadro dell’UE”, pur mantenendo i tratti fondamentali della propria governance. In tal senso si è espresso l’ex presidente dell’Eurogruppo e presidente del consiglio dei governatori del MES in una lettera all’allora presidente del Consiglio in data

⁷² “Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”, relazione di Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 giugno 2015.

⁷³ Commissione, Proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, COM(2017) 827.

⁷⁴ Articolo 70 del regolamento finanziario.

⁷⁵ Paragrafo 11 della risoluzione del Parlamento europeo sul rafforzamento della democrazia europea in futuro, 2016/C 065/10.

⁷⁶ Paragrafo 1 della risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, 2017/0333R(APP).

25 giugno 2018⁷⁷. Dal lavoro espletato dalla Corte emerge che queste posizioni restano valide.

88 L'EFSF è stato creato per un periodo di attività molto limitato (non potevano essere istituiti nuovi programmi o accordi dopo il 30 giugno 2013)⁷⁸ e il relativo accordo quadro riconosce la possibilità di un'integrazione nel MES⁷⁹. Anche il trattato MES contiene clausole di abilitazione⁸⁰ che consentono di integrare l'EFSF nel MES. Il nuovo trattato MES, attualmente in fase di ratifica, semplifica ulteriormente queste clausole al fine di consentire l'integrazione dell'EFSF⁸¹. Tuttavia, nonostante tali clausole, l'EFSF non è ancora stato integrato nel MES.

Gli strumenti di assistenza finanziaria non sono ancora consolidati

89 La Corte ha esaminato se sia giustificato mantenere separati tutti gli strumenti di assistenza finanziaria esistenti o se vi siano possibilità di consolidamento.

90 La maggior parte di questi strumenti è stata creata in risposta a un'emergenza e GLF, EFSF, MESF e SURE sono stati esplicitamente istituiti come soluzioni temporanee o provvisorie. Il GLF e l'EFSF non sono più operativi, ma le loro attività sono ancora detenute e gestite separatamente dagli altri strumenti. Gli otto strumenti di assistenza finanziaria, sebbene tutti giustificati al momento della loro creazione, non sono ancora consolidati.

91 Nella proposta di creazione di un Fondo monetario europeo, la Commissione ha inoltre espresso la necessità di un consolidamento: *“un’Unione economica e monetaria più forte richiede una governance più forte e un uso più efficiente delle risorse disponibili. Il sistema attuale rispecchia ancora il mosaico di decisioni adottate per far fronte ad una crisi senza precedenti, il che ha prodotto talvolta una moltiplicazione di strumenti e una crescente sofisticazione delle norme, che sono fonte di complessità e comportano il rischio di azioni duplici. L'introduzione di maggiori sinergie, la semplificazione delle procedure e*

⁷⁷ Lettera del presidente Centeno al presidente Tusk.

⁷⁸ Paragrafo 4 del documento *European Financial Stability Facility – Statuts coordonnés au 23 avril 2014*.

⁷⁹ Articolo 13, paragrafo 10, dell'accordo quadro relativo all'EFSF.

⁸⁰ Articolo 40, paragrafo 2, del trattato MES attualmente in vigore.

⁸¹ Articolo 40, nuovo comma 4 del trattato MES riveduto (in fase di ratifica).

*l'integrazione di meccanismi intergovernativi nell'ambito del quadro giuridico dell'UE rafforzerebbero la governance e il processo decisionale"*⁸².

92 La necessità di un consolidamento e di una revisione approfondita di tutti questi strumenti finanziari è stata confermata dalla crisi dovuta alla COVID-19. Il MES ha creato una linea di credito specifica connessa alla pandemia per fornire assistenza rapida agli Stati membri della zona euro, che però non è stata utilizzata di fatto. I prestiti concessi nell'ambito di SURE, sempre creato in situazione d'emergenza, sono stati invece utilizzati da 19 Stati membri.

⁸² Commissione, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, [COM\(2017\) 827](#).

Conclusioni e raccomandazioni

93 La Corte conclude che, sebbene vi fossero i motivi per creare nuovi tipi di strumenti, l'approccio frammentario adottato per definire il paesaggio finanziario dell'UE ha portato alla creazione di un coacervo di strumenti caratterizzato da fonti di finanziamento e meccanismi di governance differenti.

94 La Corte ha riscontrato che sono stati creati nuovi strumenti per rispondere alle sfide strategiche emergenti e ai vincoli giuridici o pratici connessi all'utilizzo degli strumenti esistenti. Tuttavia, per la maggior parte degli strumenti valutati dalla Corte (10 su 16), compresi quelli che non sono stati proposti dalla Commissione, non era stata seguita la buona pratica di accludere prove evidenti che l'opzione selezionata e la sua concezione fossero le più idonee (cfr. paragrafi [34-36](#)). Di conseguenza, tipi analoghi di strumenti hanno meccanismi di governance molto diversi, il che accresce la complessità globale (cfr. paragrafi [39-43](#)).

Raccomandazione 1 – Assicurare un'adeguata valutazione a monte della concezione e delle opzioni disponibili per tutti i nuovi strumenti

La Commissione dovrebbe:

- a) fare in modo, nel quadro di riferimento esistente, che qualsiasi nuovo strumento proposto comprenda una valutazione della concezione scelta e della necessità di crearlo all'interno o al di fuori del bilancio dell'UE e
- b) condividere questa buona pratica con il Consiglio, affinché sia applicata anche ai nuovi strumenti che non sono proposti dalla Commissione stessa.

Termine di attuazione: 2024

95 La Corte ha inoltre riscontrato che non tutti gli strumenti sono soggetti ad adeguati sistemi di rendicontabilità pubblica. Nonostante i miglioramenti delle relazioni presentate, mancano informazioni consolidate su tutti gli strumenti. La relazione sulla trasparenza di bilancio introdotta di recente è un passo avanti, ma non copre tutti gli strumenti (cfr. paragrafi [55](#) e [56](#)).

Raccomandazione 2 – Compilare e pubblicare le informazioni sul paesaggio finanziario globale dell'UE

La Commissione dovrebbe compilare e pubblicare le informazioni su tutti gli strumenti del paesaggio finanziario globale dell'UE.

Termine di attuazione: 2024

96 Inoltre, la Corte ha individuato una lacuna nel controllo di gestione degli strumenti non coperti dai diritti di audit della Corte (cfr. paragrafi [59-61](#)), nonché l'assenza di disposizioni riguardo alla sorveglianza del Parlamento europeo sugli strumenti non coperti dal massimale delle risorse proprie (cfr. paragrafi [62](#) e [63](#)). In precedenti pubblicazioni la Corte aveva indicato che per tutti i tipi di finanziamento delle politiche dell'UE dovrebbero essere stabiliti mandati relativi all'audit del settore pubblico e che la Corte dovrebbe essere invitata a espletare l'audit di tutti gli organismi creati al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'UE per attuare le politiche dell'Unione, compresi il Meccanismo europeo per la stabilità e le operazioni della Banca europea per gli investimenti non afferenti il bilancio dell'UE. Aveva aggiunto inoltre che, in alcuni casi, potrebbe essere necessaria una modifica della normativa per istituire un mandato di audit idoneo. Aveva raccomandato inoltre al MES di conferire alla Corte dei conti europea un mandato che andasse a colmare le lacune individuate in termini di controllo di gestione. La Corte ripropone ora questi suggerimenti. Analogamente, il Parlamento europeo e le istituzioni in causa potrebbero elaborare un accordo per consentire la sorveglianza da parte del Parlamento europeo, che andrebbe ad integrare quella esercitata dai parlamenti nazionali.

97 Il Fondo per la modernizzazione, a differenza del Fondo per l'innovazione, è stato creato al di fuori del bilancio dell'UE (cfr. paragrafo [43](#)). Ciò ha comportato diversi meccanismi di governance, nessuna supervisione da parte del Parlamento europeo e nessun diritto di audit per la Corte dei conti europea (cfr. paragrafi [43](#), [59-61](#) e [63](#)).

98 Pur riconoscendo i recenti progressi compiuti nell'integrazione di diversi tipi di strumenti nel bilancio dell'UE, il potenziale di semplificazione non è ancora stato pienamente sfruttato. La Corte ha riscontrato che con il QFP 2021-2027 è ben progredito il consolidamento del paesaggio finanziario dell'UE, in particolare grazie all'integrazione nel bilancio UE delle azioni precedentemente finanziate dal Fondo europeo di sviluppo. L'UE ha inoltre consolidato una serie di strumenti di investimento del bilancio UE facendoli confluire in InvestEU e nello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (compreso il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus)

(cfr. paragrafi 73-79). La Corte ritiene tuttavia che vi siano ancora margini per consolidare nel bilancio UE il Fondo per la modernizzazione.

Raccomandazione 3 – Proporre l'integrazione del Fondo per la modernizzazione nel bilancio UE

Per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione dovrebbe proporre l'integrazione del Fondo per la modernizzazione nel bilancio UE, tenendo conto delle specificità che lo contraddistinguono.

Termine di attuazione: 2025

99 Per quanto riguarda gli strumenti di assistenza finanziaria, la Corte ha constatato la possibilità di razionalizzare le complesse disposizioni in vigore (cfr. paragrafi 80-88) e gli ingiustificati trattamenti differenti (cfr. paragrafo 52). In alcuni casi, ha rilevato che la Commissione aveva individuato limitazioni nelle disposizioni che attualmente disciplinano, ad esempio, lo strumento di assistenza macrofinanziaria e il meccanismo di sostegno della bilancia dei pagamenti e aveva proposto soluzioni che non sono state adottate dai legislatori (cfr. paragrafi 82 e 83). In particolare, la Commissione ha riconosciuto che mantenere il Meccanismo europeo di stabilità al di fuori del “quadro giuridico dell’UE” indebolisce la governance e il processo decisionale (cfr. paragrafo 91). Diversi portatori di interessi hanno chiesto che il Meccanismo europeo di stabilità (così come lo *European Financial Stability Facility*) fosse integrato nel “quadro giuridico dell’UE” (cfr. paragrafi 85-91), tra cui i presidenti di Commissione, Consiglio, Banca centrale europea, Parlamento europeo ed Eurogruppo. Questo punto di vista sull’integrazione è condiviso anche dal presidente dell’Eurogruppo nonché presidente del consiglio dei governatori del Meccanismo europeo di stabilità (cfr. paragrafo 87). In tale contesto, la Corte osserva che le linee di credito connesse alla COVID-19 messe a disposizione dal Meccanismo europeo di stabilità non sono state di fatto utilizzate dagli Stati membri, a differenza di altri meccanismi di risposta alle crisi creati dalla Commissione, come lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) e NextGenerationEU (cfr. paragrafo 92).

Raccomandazione 4 – Proporre l'integrazione e il consolidamento degli strumenti di assistenza finanziaria esistenti

La Commissione dovrebbe:

- a) confrontarsi con il Parlamento europeo, il Consiglio e il Meccanismo europeo di stabilità al fine di raggiungere una posizione comune sull'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità nel "quadro giuridico dell'UE";
- b) presentare nuove proposte legislative al fine di consolidare gli strumenti di assistenza finanziaria esistenti.

Termine di attuazione: 2025

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 17 gennaio 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Dimensioni e capacità degli strumenti analizzati dalla Corte

Strumento	Dimensioni/capacità
Programmi di assistenza alla bilancia dei pagamenti per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro (BdP)	Capacità: 50 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 200 milioni di euro.
Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD+)	Nessun importo predeterminato. Tuttavia, secondo i calcoli interni della Commissione, vi è una capacità preassegnata dalla garanzia per le azioni esterne in base alla quale possono essere destinati 41 miliardi di euro allo strumento EFSD+.
European Financial Stability Facility (EFSF)	Capacità: 440 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 194 miliardi di euro. * Questo strumento non è attualmente attivo. Non è più possibile utilizzare altri importi.
Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria per gli Stati membri della zona euro (MESF)	Capacità: 60 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 46,8 miliardi di euro.
Operazioni proprie della Banca europea per gli investimenti (BEI)	Capitale sottoscritto di 249 miliardi di euro. La capacità non è definita. Prestiti in essere erogati al 31 dicembre 2021: 433,4 miliardi di euro.
Strumento europeo per la pace (EPF)	5 miliardi di euro da utilizzare nel periodo 2021-2027.
Meccanismo europeo di stabilità (MES)	Capacità: 500 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 89,9 miliardi di euro.

Strumento	Dimensioni/capacità
Prestiti Euratom	Capacità generale: 4 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 350 milioni di euro, di cui 300 milioni per paesi non-UE.
Strumento di prestito a favore della Grecia (GLF)	Capacità: 80 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 52,9 miliardi di euro. * Questo strumento non è attualmente attivo. Non è più possibile utilizzare altri importi.
Fondo per l'innovazione (FI)	Stando alle stime, il sostegno fornito nel periodo 2020-2030 ammonterà a circa 38 miliardi di euro, a seconda del prezzo del carbonio.
Programma InvestEU	Capacità: 26,2 miliardi di euro.
Fondo per la modernizzazione (FM)	Stando alle stime, il sostegno fornito nel periodo 2020-2030 ammonterà a circa 51 miliardi di euro, a seconda del prezzo del carbonio.
Assistenza macrofinanziaria (AMF)	Nessun importo predeterminato. Tuttavia, secondo i calcoli interni della Commissione, esiste una capacità preassegnata dalla garanzia per le azioni esterne in base alla quale possono essere destinati 11,6 miliardi di euro allo strumento di AMF. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 7,4 miliardi di euro.
NextGenerationEU — Strumento dell'UE per la ripresa e programmi finanziati da NextGenerationEU	Capacità: 750 miliardi di euro, di cui 360 miliardi sotto forma di prestiti e 390 miliardi sotto forma di sovvenzioni.
Fondo di risoluzione unico (SRF)	1 % dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri partecipanti (stimato a circa 80 miliardi di euro). A luglio 2022 l'SRF disponeva di circa 66 milioni di euro.

Strumento	Dimensioni/capacità
Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)	Capacità: 100 miliardi di euro. Utilizzo al 31 dicembre 2021: 91,1 miliardi di euro.

Allegato II – Passività potenziali e fondo comune di copertura

Il quadro di bilancio dell'UE comprende tre fonti principali di passività potenziali:

- le **garanzie di bilancio** – garanzie fornite ai partner esecutivi (il più significativo è il gruppo BEI). Per il QFP 2021-2027, tali garanzie sono state aggregate in due principali inquadramenti: InvestEU ed EFSD+. Esistono inoltre garanzie di bilancio ereditate dai precedenti QFP che coprono il FEIS, l'EFSD e il mandato per i prestiti esterni. Nell'ambito di tutti questi strumenti, l'UE fornisce garanzie per le perdite nelle operazioni di finanziamento e di investimento garantite che vengono effettuate dai partner esecutivi;
- **l'assistenza finanziaria ai paesi non-UE** — per il QFP 2021-2027 si tratta dell'AMF e dei prestiti Euratom. In questi casi, ciascun prestito è finanziato da una obbligazione UE corrispondente, di un valore del tutto equivalente al prestito dell'UE. Per l'UE, la passività è potenziale, in quanto non sono necessarie risorse dell'Unione per saldare il debito della stessa, salvo in caso di inadempienza da parte del paese beneficiario;
- **l'assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE** – come nel caso del BdP, del MESF, di SURE e dei precedenti prestiti Euratom agli Stati membri. È simile all'assistenza finanziaria ai paesi non-UE, solo che in questo caso i prestiti sono concessi agli Stati membri dell'UE.

Le passività potenziali che derivano dall'assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE non sono coperte da accantonamenti. Pertanto, se uno Stato membro non procede a un rimborso, l'UE dovrebbe prelevare gli importi necessari dagli altri Stati membri, utilizzando il margine di manovra tra il massimale del QFP e il massimale delle risorse proprie.

Le passività potenziali derivanti dalle garanzie di bilancio e dall'assistenza finanziaria ai paesi non-UE sono invece parzialmente coperte da accantonamenti, che mirano a coprire le perdite attese e comprendono un margine per perdite impreviste (il tasso di copertura varia tra il 9 % e il 50 %, a seconda dello strumento). Questi accantonamenti proteggono il bilancio dell'UE dalle inadempienze, ma comportano il “parcheggio” delle risorse finanziarie in un fondo.

In passato, gli importi accantonati a copertura delle garanzie di bilancio erano gestiti separatamente (ciascun fondo di garanzia aveva una gestione separata) e in alcuni casi la gestione era delegata ai partner esecutivi (ad esempio, il gruppo BEI). Tuttavia, in forza delle modifiche introdotte dall'articolo 212 del regolamento finanziario, gli accantonamenti a copertura delle passività finanziarie derivanti dagli strumenti finanziari, dalle garanzie di bilancio o dall'assistenza finanziaria devono essere depositati in un fondo comune di copertura. Per il QFP 2021-2027, la Commissione ha deciso di istituire il fondo

comune di copertura che finora comprende gli accantonamenti per tutte le garanzie di bilancio e l'assistenza finanziaria ai paesi non-UE; tale fondo è gestito a livello centrale dalla Commissione. Alla fine del 2021 il fondo gestiva 12,3 miliardi di euro di attività.

La Commissione ritiene che la creazione del fondo comune di copertura, con il trasferimento della gestione delle rispettive attività alla Commissione, costituisca un passo importante verso il consolidamento del paesaggio finanziario dell'UE, in quanto racchiude in un unico inquadramento vari strumenti analoghi (fondi di garanzia) presenti in differenti politiche e programmi.

Allegato III – Strumenti per i quali la Corte dei conti europea non ha espliciti diritti di audit

Strumenti	Sintesi dei meccanismi di audit esterno
EFSF	L'EFSF dispone di un collegio dei revisori che assiste il consiglio di amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni in materia di informativa finanziaria, controllo interno, gestione dei rischi, audit interno e audit esterno dell'EFSF. Il collegio dei revisori è composto da cinque membri nominati dal consiglio di amministrazione al proprio interno, con un mandato rinnovabile di un anno. Una società di revisione contabile privata effettua audit esterni e, unitamente ai rendiconti finanziari, vengono pubblicate relazioni di revisione contabile pubbliche, come prevede il diritto lussemburghese.
MES	I conti del MES sono verificati da revisori esterni indipendenti approvati dal consiglio dei governatori del MES; tali revisori sono responsabili della certificazione dei rendiconti finanziari annuali. Il MES dispone di un collegio dei revisori, che è un organo di vigilanza indipendente per il MES. Il collegio dei revisori controlla i conti del MES e verifica la regolarità dei conti operativi e del bilancio di esercizio. Nell'ambito del suo mandato, controlla la regolarità, la conformità, la performance e la gestione dei rischi del MES e monitora i processi relativi all'audit interno ed esterno del MES e i relativi risultati. Il collegio dei revisori sottopone al consiglio dei governatori una relazione sui rendiconti finanziari. Il collegio dei revisori è composto da cinque membri nominati dal consiglio dei governatori. Comprende due membri delle istituzioni superiori di controllo dei membri del MES e uno della Corte dei conti europea. Una società di revisione contabile privata effettua audit esterni e, unitamente ai rendiconti finanziari, sono pubblicate relazioni di audit pubbliche, come prevede il trattato MES.
Operazioni proprie della BEI	La BEI dispone di un Comitato di verifica. Tale Comitato è investito di tre compiti: i) effettuare la revisione contabile dei bilanci della BEI (la Banca) e del gruppo BEI, per la quale si basa in ampia misura sul revisore esterno; ii) verificare la regolarità delle operazioni della BEI sotto i seguenti aspetti: monitoraggio dell'ambiente di controllo interno, gestione dei rischi, attività relative all'audit di conformità e all'audit interno; iii) verificare che le attività della Banca siano conformi alle migliori pratiche bancarie.

Strumenti	Sintesi dei meccanismi di audit esterno
	Tra la Commissione, la Corte dei conti europea e la BEI esiste un accordo tripartito che stabilisce il diritto di accesso della Corte alla documentazione e alle informazioni relative ai fondi del bilancio dell'UE. Le operazioni della BEI sono escluse dal diritto di accesso della Corte. Una società di revisione contabile privata effettua audit esterni e, unitamente ai rendiconti finanziari, sono pubblicate relazioni di audit pubbliche, come prevede il diritto lussemburghese.
Strumento europeo per la pace	Gli audit esterni dello Strumento europeo per la pace sono espletati da un collegio di revisori dei conti. Il collegio dei revisori dei conti è composto da membri del più importante organismo di audit nazionale di uno Stato membro, o che sono raccomandati da tale organismo, e offre sufficienti garanzie di sicurezza e indipendenza. Rientrano nei compiti del collegio dei revisori gli audit di conformità e sulla sana gestione finanziaria. Per svolgere i propri compiti, gli addetti alla revisione contabile delle entrate e delle spese dello strumento devono avere prima ottenuto il nulla osta per accedere alle informazioni classificate almeno fino al livello "SECRET UE/EU SECRET".
GLF	Per il GLF non esistono meccanismi di audit esterno prestabiliti. Tuttavia, i singoli Stati membri possono effettuare audit sugli importi che hanno prestato.
Fondo per la modernizzazione	La BEI redige i conti annuali del Fondo per la modernizzazione per ciascun esercizio finanziario e tali conti sono soggetti a un audit esterno indipendente. Al momento del presente audit espletato dalla Corte, non era ancora stata redatta alcuna relazione di audit. Gli Stati membri beneficiari hanno il potere di sottoporre ad audit, sulla base di documenti e controlli sul posto, tutti i promotori dei progetti e le autorità di gestione dei regimi, gli appaltatori e i subappaltatori cui hanno fornito sostegno proveniente dal Fondo per la modernizzazione.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni disponibili sugli strumenti.

Allegato IV – Meccanismi di flessibilità del bilancio

I meccanismi di flessibilità del bilancio dell'UE possono essere suddivisi in cinque gruppi:

- i) emendamenti e adeguamenti di bilancio:
 - o lettere rettificative (prima dell'esecuzione del bilancio);
 - o bilanci rettificativi (durante l'esecuzione del bilancio);
 - o adeguamenti tecnici, adeguamenti specifici (ad esempio, a causa dell'inflazione);
- ii) mobilitazione di risorse al di sopra del massimale del QFP:
 - o strumenti speciali (fino a 21 miliardi di euro per l'intero QFP 2021-2027);
 - o tematici: riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro, riserva di adeguamento alla Brexit (mobilitata su decisione dell'autorità di bilancio);
 - o non tematici: Strumento unico di margine, Strumento di flessibilità (mobilitato su decisione dell'autorità di bilancio e, nel caso di adeguamenti dei pagamenti, direttamente dalla Commissione);
 - o garanzie per l'assistenza finanziaria agli Stati membri (mobilitazione di una garanzia se uno Stato membro non è in grado di rimborsare i prestiti concessi a titolo di assistenza finanziaria);
 - o procedure per le entrate con destinazione specifica esterne (integrazioni provenienti da fonti esterne a favore di linee di bilancio specifiche);
- iii) procedure che consentono di trasferire risorse all'interno del bilancio annuale e da un esercizio all'altro:
 - o storni o trasferimenti (spostamenti degli importi previsti, autonomamente ad opera della Commissione o previa approvazione o notifica da parte dell'autorità di bilancio, conformemente alle norme e con i limiti di cui al regolamento finanziario);
 - o riporti (riporto di importi inutilizzati da un esercizio a quello successivo, fatte salve le condizioni stabilite dal regolamento finanziario);
 - o riutilizzo dei disimpegni (riutilizzo di importi a cui non è stata data l'esecuzione prevista e che altrimenti sarebbero stati annullati, conformemente alle norme del regolamento finanziario);

iv) flessibilità integrata nei programmi:

- importi non programmati e “cuscinetti” di flessibilità nell’ambito dei programmi dell’UE;
- flessibilità all’interno delle rubriche (flessibilità del 15 % nella dotazione di ciascun programma, nel rispetto comunque del massimale della rubrica di bilancio in questione);

v) accantonamenti e riserve:

- titoli “stanziamenti accantonati” (importi previsti in via provvisoria che possono essere utilizzati solo previa approvazione dell’autorità di bilancio);
- riserva negativa (riserva fino a 200 milioni di euro).

Abbreviazioni e acronimi

AMF: assistenza macrofinanziaria

APF: *African Peace Facility* (Fondo per la pace in Africa)

BAR: *Brexit Adjustment Reserve* (riserva di adeguamento alla Brexit)

BdP: (strumento a sostegno delle) bilance dei pagamenti

BEI: Banca europea per gli investimenti

EFSD: *European Fund for Sustainable Development* (Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile)

EFSD+: *European Fund for Sustainable Development plus* (Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus)

EFSF: *European Financial Stability Facility*

EPF: *European Peace Facility* (Strumento europeo per la pace)

ETS: *Emissions Trading System* (sistema di scambio di quote di emissione)

FEG: Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro

FES: Fondo europeo di sviluppo

FI: Fondo per l'innovazione

FM: Fondo per la modernizzazione

GLF: *Greek Loan Facility* (strumento di prestito a favore della Grecia)

MES: Meccanismo europeo di stabilità

MESF: Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria

NDICI: *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale)

PIL: prodotto interno lordo

PNL: prodotto nazionale lordo

QFP: quadro finanziario pluriennale

RNL: reddito nazionale lordo

RRF: *Recovery and Resilience Facility* (dispositivo per la ripresa e la resilienza)

SEAR: *Solidarity and Emergency Aid Reserve* (riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza)

SEE: Spazio economico europeo

SF: Strumento di flessibilità

SRF: *Single Resolution Fund* (Fondo di risoluzione unico)

SURE: Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza

Glossario

Assistenza finanziaria: sostegno fornito ai paesi sotto forma di prestiti subordinati all'attuazione di politiche studiate per risolvere i problemi economici di fondo.

Assistenza macrofinanziaria: forma di aiuto finanziario erogato dall'UE a paesi partner che attraversano una crisi di bilancio o della bilancia dei pagamenti.

Banca europea per gli investimenti: banca dell'UE, i cui azionisti sono gli Stati membri, che fornisce finanziamenti a progetti per sostenere l'attuazione delle politiche dell'UE, principalmente nell'UE ma anche oltre i suoi confini.

Discarico: decisione annuale adottata dal Parlamento europeo che concede alla Commissione l'approvazione finale della modalità di esecuzione del bilancio.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

Entrate con destinazione specifica: fondi versati al bilancio dell'UE che possono essere utilizzati soltanto per una finalità prestabilita.

European Financial Stability Facility: meccanismo temporaneo di risoluzione delle crisi istituito nel 2010 dagli Stati membri della zona euro per assistere la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo.

Fondi strutturali e di investimento europei: i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'UE nel periodo 2014-2020, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Fondo comune di copertura: fondo che copre le passività potenziali risultanti da strumenti finanziari, garanzie di bilancio e assistenza finanziaria.

Fondo di risoluzione unico: risorse messe in comune dagli istituti finanziari dell'unione bancaria dell'UE e utilizzate per proteggere i depositanti e i contribuenti in caso di fallimento di una banca.

Fondo europeo di sviluppo: fondo dell'UE, fino al 2021 gestito al di fuori del bilancio generale, che fornisce aiuti allo sviluppo agli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e ai paesi e territori d'oltremare associati all'UE attraverso gli Stati membri.

Fondo europeo per gli investimenti strategici: programma varato dalla Commissione congiuntamente alla BEI, quale parte del piano di investimenti per l'Europa, volto a mobilitare investimenti in progetti che favoriscono la crescita e l'occupazione nell'UE. È stato sostituito nel 2021 da InvestEU.

Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus: pacchetto di sovvenzioni, garanzie e altri strumenti finanziari dell'UE per promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile e inclusivo e promuovere la resilienza socioeconomica, principalmente in Africa e nel vicinato europeo.

Fondo fiduciario di emergenza dell'UE: fondo gestito dall'UE in cui confluiscono risorse provenienti da più fonti per finanziare la risposta internazionale a un'emergenza o a una crisi in corso, solitamente in una parte del mondo in via di sviluppo.

Fondo per l'innovazione: programma dell'UE che utilizza le entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione per sostenere le tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio.

Fondo per la modernizzazione: programma dell'UE che utilizza le entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione per aiutare 10 Stati membri a conseguire gli obiettivi energetici per il 2030.

Garanzia di bilancio: impegno a ricorrere al bilancio dell'UE per compensare eventuali perdite subite in caso di inadempienza da parte di un beneficiario, ad esempio in relazione a un prestito.

InvestEU: programma volto a mobilitare investimenti privati in progetti di importanza strategica per l'UE.

Mandato per i prestiti esterni della BEI: mandato conferito dall'UE alla BEI affinché quest'ultima attui operazioni di finanziamento in paesi partner, con l'ausilio della garanzia apportata dal bilancio dell'UE.

Meccanismo europeo di stabilità: meccanismo permanente di risoluzione delle crisi per fornire assistenza finanziaria ai 19 Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà finanziarie.

Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria: meccanismo di risoluzione delle crisi per fornire assistenza finanziaria a qualsiasi Stato membro dell'UE in difficoltà finanziarie.

NextGenerationEU: pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19.

Passività potenziale: obbligazione potenziale di pagamento in cui si può incorrere in funzione dell'esito di un evento futuro.

Sistema di scambio di quote di emissione: regime per la riduzione delle emissioni basato sulla fissazione di un volume massimo di emissioni totali mediante l'assegnazione di quote alle imprese o ad altri soggetti che emettono CO₂, che possono essere acquistate e vendute in funzione delle esigenze.

Strumento a sostegno delle bilance dei pagamenti: meccanismo dell'UE che concede prestiti a medio termine agli Stati membri non appartenenti alla zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà per quanto concerne la bilancia dei pagamenti o i movimenti di capitali.

Strumento di prestito a favore della Grecia: strumento dell'UE comprendente prestiti cumulativi bilaterali concessi dagli Stati membri della zona euro, istituito nel 2010 in risposta alla crisi finanziaria greca.

Strumento europeo per la pace: strumento finanziato dagli Stati membri per rafforzare l'eventuale impegno congiunto nei paesi non-UE nel settore della difesa e della prevenzione dei conflitti.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da François-Roger Cazala, Membro della Corte, coadiuvato da Dirk Pauwels, capo di Gabinetto, e Stéphanie Girard, attaché di Gabinetto; Alberto Gasperoni, primo manager; José Parente, capoincarico; Jitka Benesova, vice capoincarico; Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovacs, Johanna Oehlin, Paul Sime e Jesús Nieto Muñoz, auditor. Mark Smith ha fornito assistenza linguistica.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-9433-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/699798	QJ-AB-23-004-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9435-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/205850	QJ-AB-23-004-IT-Q

Il paesaggio finanziario dell'UE si è evoluto nel tempo. L'elemento centrale è costituito dal bilancio dell'UE, con i vari strumenti che ne fanno parte. Conta però anche vari strumenti fuori bilancio, che si sono moltiplicati negli anni recenti. L'audit della Corte passa al vaglio la concezione dei meccanismi attuali e individua potenziali margini di semplificazione e razionalizzazione del paesaggio finanziario dell'UE. La Corte conclude che, sebbene la costituzione di strumenti fuori bilancio fosse giustificata, l'approccio frammentario con cui si è formato il paesaggio finanziario dell'UE ha creato un agglomerato eterogeneo, nel quale non è pienamente assicurata la rendicontabilità pubblica. Le raccomandazioni della Corte mirano ad assicurare un'adeguata valutazione a monte per tutti i nuovi strumenti proposti, a consolidare il paesaggio finanziario dell'UE e a migliorarne la rendicontabilità.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors