



Bruxelles, 22.7.2015
COM(2015) 361 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: il ruolo delle banche nazionali di
promozione a sostegno del piano di investimenti per l'Europa**

Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: il ruolo delle banche nazionali di promozione a sostegno del piano di investimenti per l'Europa

1. Introduzione: il ruolo chiave delle banche nazionali di promozione nell'attuazione del piano di investimenti per l'Europa

Il 26 novembre 2014 la Commissione ha lanciato il piano di investimenti per l'Europa¹, uno sforzo ampio e coordinato volto a mobilitare in tre anni almeno 315 miliardi di EUR per investimenti pubblici e privati aggiuntivi nell'economia reale. Per quanto l'attuazione del piano sia affidata principalmente alla Commissione in collaborazione con la BEI come partner strategico, l'efficace partecipazione delle banche nazionali di promozione è necessaria per migliorare l'impatto del piano sugli investimenti, la crescita e l'occupazione, grazie alle competenze specifiche delle banche nazionali di promozione e alla loro conoscenza del contesto locale, delle imprese e della comunità degli investitori, nonché delle politiche e strategie nazionali. Gli Stati membri che non dispongono di una banca nazionale di promozione potrebbero valutare l'opportunità di istituire una. Occorre inoltre considerare che le piattaforme d'investimento possono avere un ruolo essenziale nel riunire le risorse della BEI, delle banche nazionali di promozione e degli investitori privati. La presente comunicazione fornisce orientamenti e chiarimenti sul modo migliore di istituire questo tipo di banche e di piattaforme.

Finora otto banche nazionali di promozione (di Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia e Spagna) si sono impegnate a cofinanziare progetti e piattaforme di investimento, per un volume totale di finanziamenti fino a 34 miliardi di EUR.

Le banche nazionali di promozione hanno un ruolo importante nel catalizzare i finanziamenti a lungo termine. Negli ultimi anni esse hanno potenziato le attività nell'intento di compensare il necessario processo di riduzione dell'indebitamento del settore delle banche commerciali. Esse hanno un ruolo importante anche nell'attuazione degli strumenti finanziari dell'UE al di là del piano di investimenti. Un certo numero di Stati membri che non disponevano di una banca nazionale di promozione hanno deciso di istituire una, mentre altri ne stanno valutando l'opportunità.

Nel corso delle consultazioni sul Libro verde sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea², è stato auspicato un migliore sfruttamento delle sinergie fra il bilancio dell'UE, il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) e le banche nazionali di promozione in settori di intervento quali i cambiamenti climatici, l'ambiente, l'innovazione e lo sviluppo del capitale sociale e umano. Data l'urgente necessità di rilanciare gli investimenti e considerato il limitato margine di bilancio mediamente disponibile in Europa, l'uso ottimale delle risorse pubbliche è più che mai necessario. Un uso più intelligente delle risorse pubbliche, al fine di attirare gli attori privati, rappresenta il fulcro del piano di investimenti per l'Europa. Il rafforzamento della cooperazione tra le banche nazionali di promozione, da

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti — Un piano di investimenti per l'Europa, COM(2014)903 final del 26 novembre 2014.

² Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea, COM(2014)168 final del 27 marzo 2014.

un lato, e la Commissione e il gruppo BEI, dall'altro, è pertanto condizione essenziale per il successo del piano. È quanto emerge chiaramente anche dal testo del regolamento sul Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)³, che crea la base giuridica del primo filone del piano di investimenti.

In tale contesto, la presente comunicazione fornisce orientamenti, basati sulle migliori pratiche, per gli Stati membri che intendono istituire una banca nazionale di promozione. Inoltre, essa fissa una serie di principi fondamentali per la cooperazione delle banche nazionali di promozione con il gruppo BEI e con la Commissione, nonché per la cooperazione tra le banche stesse nel contesto del piano di investimenti, in particolare attraverso le piattaforme di investimento. La relazione chiarisce inoltre le modalità di contabilizzazione dei contributi delle banche nazionali di promozione alle piattaforme di investimento e specifica la procedura relativa alla componente di aiuto di Stato del cofinanziamento.

2. Istituzione delle banche nazionali di promozione

2.1 Motivazione alla base dell'istituzione delle banche nazionali di promozione

Ai fini della presente comunicazione, per banca nazionale di promozione si intende un'entità giuridica che espleta attività finanziarie su base professionale, cui è stato conferito un mandato da uno Stato membro o da un'entità dello Stato membro, a livello centrale, regionale o locale, per svolgere attività di sviluppo o di promozione, conformemente all'articolo 2, punto 3, del regolamento relativo al FEIS. Questa definizione comprende banche nazionali di promozione di forme molto diverse, dato che possono essere offerti prodotti promozionali distintivi in base alle esigenze specifiche di ogni singolo paese. Spetta ai singoli Stati membri decidere se istituire una banca nazionale di promozione, e stabilirne la natura e la forma.

La principale motivazione economica dell'istituzione di una banca di promozione risiede nel fatto che i fallimenti del mercato possono ridurre gli investimenti e, di conseguenza, rallentare la crescita futura a livelli non efficienti sotto il profilo economico, e che un istituto con un mandato pubblico si trova in posizione migliore rispetto agli operatori privati per rimediare ai fallimenti del mercato.

I fallimenti del mercato possono essere dovuti i) all'asimmetria informativa; ii) alle esternalità e iii) al potere di mercato (debolezza della concorrenza). Essi incidono sia sulla domanda che sull'offerta di investimenti. Esempi tipici sono i) il razionamento del credito e la domanda di rendimenti elevati, a causa degli elevati costi di transazione delle banche sostenuti per l'individuazione di progetti di investimento economicamente sostenibili (ad esempio nel settore delle PMI); ii) l'insufficienza degli investimenti in settori quali la ricerca e lo sviluppo, le infrastrutture, l'istruzione e i progetti ambientali, in cui i benefici generati dagli investimenti possono andare anche a vantaggio dei concorrenti e iii) l'insufficiente offerta di servizi finanziari, dovuta alla concentrazione di mercato in esito a fusioni, uscite dei

³ Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 — il Fondo europeo per gli investimenti strategici (GU L 169 dell'1.7.2015, pag. 1).

concorrenti o altri ostacoli alla concorrenza effettiva. Un'esternalità specifica nel contesto dell'Unione europea è rappresentata dall'integrazione rafforzata del mercato, promossa dai progetti transfrontalieri.

Alcuni di questi fallimenti del mercato possono essere risolti dalle banche di promozione o da altri meccanismi di intervento. Ad esempio, la banca di promozione può migliorare l'offerta di finanziamenti degli investimenti nei settori in cui si registrano fallimenti del mercato. Per contro, le politiche strutturali sono uno strumento migliore per ampliare la gamma di progetti redditizi (ad esempio, in quanto accrescono la certezza del diritto, semplificano le procedure amministrative, riducono i costi dei fattori di produzione, ecc.). Per questo il programma di riforme regolamentari e strutturali forma parte integrante del piano di investimenti. L'istituzione di una banca nazionale di promozione non può sostituire le necessarie riforme.

A livello nazionale sono attive molteplici istituzioni pubbliche. Tra le più grandi, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Germania), Bpifrance (Francia), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Francia), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italia), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Spagna) e, di recente istituzione, Green Investment Bank e British Business Bank (Regno Unito) forniscono finanziamenti a settori chiave e investono in progetti nei settori innovativi, a tutela dell'ambiente e in ambito sociale, in cui sono stati individuati fallimenti del mercato. Anche il Portogallo, l'Irlanda, la Grecia e la Lettonia hanno di recente istituito banche nazionali di promozione.

2.2 Principi guida per la creazione delle banche nazionali di promozione

In quanto consentono di correggere i fallimenti del mercato, le banche nazionali di promozione possono contribuire ad accrescere il benessere. Occorre tuttavia mettere in atto politiche adeguate per prevenire possibili effetti collaterali negativi del loro operato, quali:

- perdite a carico del governo garante, dovute a sottoscrizioni di qualità scadente;
- cattiva allocazione degli investimenti, a causa di interferenze politiche;
- mantenimento di strutture di mercato inefficienti e di settori caratterizzati da sovraccapacità o sostegno a imprese in difficoltà;
- effetto di spiazzamento dei finanziatori privati, il che frena lo sviluppo del settore finanziario.

Il quadro giuridico e quello regolamentare in materia di banche nazionali di promozione e le relative strutture di *governance* sono fondamentali per prevenire i predetti rischi e per assicurare che le banche nazionali di promozione possano generare il massimo di benefici⁴. La legislazione nazionale, regionale e locale e gli statuti delle banche nazionali di promozione dovrebbero pertanto ispirarsi alle migliori pratiche esistenti.

- Di norma gli statuti delle banche nazionali di promozione prevedono che la banca concentri la sua attività nei settori in cui si registrano diffusi fallimenti del mercato, e che sono pertanto insufficientemente serviti dalle banche commerciali o dagli altri finanziatori

⁴ Cfr. OCSE "Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", 2005.

privati. Inoltre, per quanto riguarda le società partecipate, per evitare distorsioni del mercato, dovrebbero essere garantite condizioni di parità, in particolare sui mercati in cui le imprese private sono in concorrenza con le imprese pubbliche.

- Per evitare distorsioni del mercato, dovrebbe essere giustificata la necessità dell'intervento delle banche nazionali di promozione di recente istituzione, o di nuove aree di intervento o di nuovi strumenti finanziari, con l'ausilio di una valutazione ex ante indipendente del fallimento del mercato che la banca nazionale di promozione è chiamata a risolvere, della sua efficienza ed efficacia relative, dell'interazione di mercato tra i canali di finanziamento esistenti (sia pubblici che privati) e degli strumenti finanziari che devono essere adottati dalla banca nazionale di promozione. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata anche alla necessità di razionalizzare le attività, evitando sovrapposizioni con fonti di finanziamento alternative e gestendo interfacce con i regimi di sostegno esistenti. La valutazione ex post indipendente consente di verificare la valutazione ex ante del valore aggiunto dell'iniziativa. Sui mercati già serviti da banche commerciali è dimostrato che distribuendo i suoi prodotti indirettamente attraverso il settore bancario commerciale la banca nazionale di promozione contribuisce a mantenere condizioni di parità nei mercati finanziari. Tale stretta interazione con il settore privato può permettere alla banca nazionale di promozione non solo di allineare la gamma di prodotti offerti alle carenze di mercato esistenti, ma anche di dare un segnale positivo sull'attrattiva finanziaria delle tipologie di progetti non rientranti nelle tradizionali politiche di investimento delle banche, e quindi di catalizzare i finanziamenti privati nei settori di attività della banca di promozione senza effetti di spiazzamento delle attività del settore privato. In questo modo si può assicurare che le banche commerciali che svolgono attività di *on-lending* trasferiscano tutti i benefici al beneficiario finale nell'economia reale.
- Le banche nazionali di promozione risultano più efficaci quando concentrano l'attività su progetti economicamente validi e quando operano con una redditività sufficiente (sebbene inferiore al costo del capitale proprio degli operatori privati) a conservare la solidità finanziaria, senza ripetuti apporti di capitale da parte del governo (gli utili sono per la maggior parte trattenuti per rafforzare la capacità di prestito futura). Standard elevati di trasparenza e di responsabilità sono importanti per la reputazione di cui le banche nazionali di promozione godono sul mercato, accanto alla gestione professionale e al necessario grado di indipendenza. La vigilanza prudenziale esercitata in modo indipendente da un ente separato rafforza ulteriormente tale reputazione.
- La guida strategica e la sorveglianza dei dirigenti da parte del consiglio di amministrazione della banca di promozione nazionale richiedono autorità, competenza, onestà, responsabilità e obiettività. La separazione tra funzione di membro del consiglio di amministrazione e appartenenza alla dirigenza con funzioni esecutive rafforza il ruolo di sorveglianza del consiglio di amministrazione. Mentre le attività promozionali della banca nazionale di promozione sono di norma soggette all'approvazione del consiglio di sorveglianza, e in tal modo consentono un collegamento con il governo data la presenza nel consiglio di rappresentanti di quest'ultimo, la parte operativa o bancaria della banca nazionale di promozione è affidata alla direzione di professionisti e rimane libera da interferenze politiche.
- Le procedure di sana gestione del rischio e di controllo interno impediscono al consiglio di amministrazione della banca nazionale di promozione di prendere decisioni finanziarie e organizzative rischiose.

Per raggiungere i predetti obiettivi le nuove banche nazionali di promozione possono beneficiare in vario modo dell'esperienza di istituti omologhi. Numerose banche nazionali di promozione di recente creazione, quali l'Instituição Financeira de Desenvolvimento portoghese e la SBCI irlandese, si sono avvalse della cooperazione bilaterale ad hoc di altre banche nazionali di promozione.

Inoltre, la BEI e le banche nazionali di promozione dovrebbero essere pronte a mettere a disposizione le competenze del nuovo polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI) per condividere conoscenze e migliori pratiche nei settori di attività del Peci. Le banche nazionali di promozione possono anche avvalersi del Peci come punto d'ingresso locale per consentire ai potenziali clienti e i soggetti interessati di accelerare lo sviluppo dei progetti. Infine, la BEI e le banche nazionali di promozione dovrebbero essere pronte ad uno scambio di personale su base temporanea, che può essere un altro valido strumento per sviluppare *know-how* nell'ambito di una banca di promozione nazionale di recente istituzione⁵.

2.3 Compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato

Nella maggior parte dei casi le banche nazionali di promozione sono finanziate e sostenute dallo Stato, il che rappresenta un vantaggio competitivo sugli operatori privati. Le risorse di cui dispongono costituiscono pertanto risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁶ e i loro interventi, se sono soddisfatti tutti gli altri criteri di cui alla medesima disposizione, configurano aiuti di Stato. Come indicato sopra, la motivazione economica fondamentale alla base della creazione delle banche nazionali di promozione dovrebbe essere la loro capacità di fornire finanziamenti in settori in cui i fallimenti del mercato sono causa di insufficiente offerta di finanziamenti da parte degli operatori privati, o in cui i privati non interverrebbero affatto. Le norme UE in materia di aiuti di Stato si basano sul medesimo principio. Esse mirano ad assicurare che gli interventi delle banche nazionali di promozione siano adeguatamente mirati a correggere i fallimenti del mercato e a contribuire in tal modo allo sviluppo economico e finanziario evitando allo stesso tempo di creare distorsioni sui mercati, di creare effetti di spiazzamento degli operatori privati o di tenere in vita imprese che sarebbero altrimenti uscite dal mercato.

Per quanto riguarda l'istituzione, il mandato e la capitalizzazione delle nuove banche nazionali di promozione, la recente prassi decisionale della Commissione ha fissato il modo in cui la Commissione valuta la compatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato. Tra i casi recenti si possono citare quello della Green Investment Bank⁷ e della British Business Bank⁸ del Regno Unito, dell'Instituição Financeira de Desenvolvimento del Portogallo⁹ e della Single Development Institution della Lettonia¹⁰. Nelle predette decisioni grande enfasi è stata data alla necessità di assicurare che le banche nazionali di promozione in questione concentrino l'attività su settori in cui si registrano ampi fallimenti del mercato e che pertanto sono insufficientemente serviti dai finanziatori commerciali, di norma le banche, e questo al

⁵ Queste misure sono state concordate da un gruppo di lavoro congiunto della BEI e delle banche nazionali di promozione, con la partecipazione della Commissione, in preparazione del piano di investimenti per l'Europa.

⁶ La classificazione delle banche nazionali di promozione nella contabilità nazionale (cfr. successive sezioni 2.4 e 3.3) non è pertinente ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

⁷ SA.33984 (2012/N), GU C 370 del 30.11.2012, pag. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), GU C 460 del 19.12.2014, pag. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), GU C 5 del 9.1.2015, pag. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), non ancora pubblicata.

fine di evitare che la politica di prestito seguita dalle banche nazionali di promozione possa creare effetti di spiazzamento dell'investimento privato.

La Commissione ha ritenuto che la partecipazione a strumenti finanziari dell'UE gestiti in modo centralizzato rientri nell'ambito delle attività delle banche nazionali di promozione. Ad esempio il mandato della British Business Bank prevede la partecipazione a strumenti finanziari dell'UE gestiti in modo centralizzato o a programmi attuati dal gruppo BEI. Anche la Single Development Institution della Lettonia opererà come intermediario finanziario, fungendo da canale di trasmissione di programmi e di progetti cofinanziati da istituzioni finanziarie internazionali, quali il gruppo BEI, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), o altre banche di sviluppo nazionali, quale il Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato.

Le riforme introdotte dalla recente modernizzazione degli aiuti di Stato agevolano il trattamento degli aiuti ben concepiti, mirati a risolvere carenze del mercato ben individuate e a realizzare obiettivi di interesse comune e che presentano i minori effetti distorsivi possibili (aiuti "buoni")¹¹. Pertanto, nelle recenti decisioni sugli aiuti di Stato a favore delle banche nazionali di promozione, la Commissione non ha ritenuto più necessaria una dettagliata analisi economica *ex ante* dei fallimenti del mercato per le attività che sono in linea con i regolamenti *de minimis*¹², che rientrano nel campo di applicazione di un regolamento di esenzione per categoria¹³ o che sono misure di aiuto di Stato approvate ai sensi di specifici orientamenti in materia di aiuti di Stato. Per altre attività, lo studio *ex ante* sui fallimenti del mercato ha evidenziato la necessità di intervenire. Certamente, le banche nazionali di promozione dovrebbero anch'esse conformarsi alle vigenti norme in materia di aiuti di Stato che si applicano ai beneficiari finali. Ad esempio, le imprese in difficoltà non dovrebbero essere sovvenzionate salvo quando esplicitamente consentito, ad esempio, conformemente agli orientamenti in materia di salvataggio e ristrutturazione¹⁴. Nelle sue decisioni la Commissione ha preso positivamente atto dei casi in cui le banche nazionali di promozione intervengono indirettamente, tramite intermediari finanziari, in modo che vengano ridotti i rischi di spiazzamento e la discriminazione a danno di finanziatori privati e i benefici dell'aiuto raggiungano pienamente il beneficiario finale.

Nella sua recente prassi decisionale la Commissione ha autorizzato le politiche di tariffazione basate sul mercato, di norma in linea con la comunicazione sulle garanzie¹⁵ o la

¹¹ Comunicazione della Commissione "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE", COM(2012) 209 final dell'8.5.2012. Ulteriori informazioni disponibili all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:IT:PDF>

¹² Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1); regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 9); regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore della pesca e dell'acquacoltura (GU L 190 del 28.6.2014, pag. 45).

¹³ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1); regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali (GU L 193 dell'1.7.2014, pag. 1).

¹⁴ GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1.

¹⁵ GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10.

comunicazione sui tassi di riferimento¹⁶ o sulla base dei principi sugli investimenti *pari passu*, al fine di evitare distorsioni del mercato. Nel caso della British Business Bank, ad esempio, la società partecipata deve dimostrare a questa banca di promozione nazionale che non è stata in grado di reperire finanziamenti sul mercato. Le attività commerciali delle banche nazionali di promozione sono tuttavia separate dalla attività promozionali per evitare le sovvenzioni incrociate.

Le recenti decisioni di approvazione della Commissione prevedono un riesame dopo un periodo compreso tra quattro e sette anni. Il riesame dei fallimenti del mercato e del mandato delle banche nazionali di promozione di recente istituzione è necessario per tener conto dell'andamento dell'economia e dell'evoluzione del mercato e, allo stesso tempo, dell'evoluzione dei fallimenti del mercato. Su richiesta dello Stato membro interessato, il riesame può avvenire prima; ad esempio, l'iniziale ambito di attività della Green Investment Bank del Regno Unito è stato esteso per consentire investimenti in altri settori rispetto a quelli previsti nel mandato iniziale, nonché finanziamenti supplementari¹⁷. Analogamente, la decisione sull'Instituição Financeira de Desenvolvimento del Portogallo indica che il governo portoghese intende estendere il mandato dell'istituzione alle attività di *on-lending* finanziate dalle istituzioni finanziarie multilaterali e da altre banche nazionali di promozione.

Nella decisione relativa alla British Business Bank, la Commissione ha inoltre precisato che il mero raggruppamento di entità esistenti e/o attività in corso, senza l'apporto di capitali o finanziamenti pubblici ulteriori a favore del soggetto che ne risulta, è considerato una riorganizzazione amministrativa interna dello Stato membro e non è quindi soggetto all'obbligo di notifica.

Gli Stati membri che intendono istituire una banca di promozione nazionale sono invitati a contattare la Commissione sin dalle prime fasi dei relativi piani, in modo da facilitare il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, tenuto conto dell'obbligo di sospensione di cui all'articolo 108 del TFUE.

2.4 Trattamento statistico all'interno o all'esterno della pubblica amministrazione dei prestiti assunti e concessi dalle banche nazionali di promozione nel quadro del patto di stabilità e crescita

Di norma le attività di assunzione e concessione di prestiti da parte delle banche nazionali di promozione conformemente ai principi di cui alle precedenti sezioni da 2.1 a 2.3 non rientrano tra le statistiche della pubblica amministrazione, in ragione dell'autonomia rispetto al governo di cui gode la banca di promozione nazionale nell'adozione delle sue decisioni di concessione dei prestiti e dell'indipendenza dei membri dei suoi organi direttivi. Se sono rispettate queste condizioni, le operazioni della banca di promozione nazionale che soddisfano tali requisiti non rientrano nel campo di applicazione del patto di stabilità e crescita dell'UE.

Se, al contrario, le decisioni di finanziamento richiedono l'approvazione del governo o i membri del pertinente organo direttivo (ad esempio il consiglio di amministrazione) sono funzionari statali o altrimenti agiscono secondo le istruzioni del governo, la banca di

¹⁶ GU C 14 del 19.1.2008, pag. 6.

¹⁷ SA.37554, GU C210 del 4.7.2014, pag. 1.

promozione nazionale diventa un ente finanziario vincolato e nella contabilità nazionale deve essere inclusa nel settore della pubblica amministrazione. Indicazioni dettagliate sul trattamento contabile delle banche nazionali di promozione sono fornite dal Sistema europeo di conti nazionali e regionali (SEC 2010) di Eurostat¹⁸, dal manuale sul disavanzo e sul debito pubblici sull'attuazione del SEC 2010¹⁹ e da pareri specifici trasmessi agli Stati membri²⁰.

3. Cooperazione con le banche nazionali di promozione e ruolo delle piattaforme d'investimento nel quadro del piano di investimenti per l'Europa

RIQUADRO 1

A tutt'oggi otto paesi hanno annunciato l'intenzione di partecipare al progetto FEIS per il tramite delle loro banche nazionali di promozione (o istituti analoghi): Bulgaria, Slovacchia, Polonia, Lussemburgo, Francia, Italia, Spagna e Germania. Delle otto banche nazionali di promozione indicate *infra*, l'unica attualmente classificata tra le amministrazioni pubbliche è quella del Lussemburgo; la classificazione è invece attualmente tema di discussione per i due enti slovacchi, l'ente bulgaro, l'ente spagnolo e Bpifrance.

A luglio il Regno Unito ha annunciato che avrebbe messo a disposizione garanzie per cofinanziare progetti infrastrutturali del FEIS nel Regno Unito (6 miliardi di GBP, pari a 8,5 miliardi di EUR). Il contributo del Regno Unito non è erogato attraverso una banca nazionale di promozione.

Nello specifico gli importi dei contributi nazionali annunciati per il tramite delle banche nazionali di promozione sono attualmente i seguenti:

- Bulgaria, giugno 2015, 100 milioni di EUR, Bulgarian Development Bank;
- Slovacchia, giugno 2015, 400 milioni di EUR, Slovenský Investičný Holding e Slovenská Zárúčná a Rozvojová Banka;
- Polonia, aprile 2015, 8 miliardi di EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) e Polish Investments for Development (PIR), anch'essa istituzione pubblica;
- Lussemburgo, aprile 2015, 80 milioni di EUR attraverso la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI);
- Francia, marzo 2015, 8 miliardi di EUR attraverso la Caisse des Dépôts (CDC) e Bpifrance (BPI);
- Italia, marzo 2015, 8 miliardi di EUR attraverso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- Spagna, febbraio 2015, 1,5 miliardi di EUR attraverso l'Istituto de Crédito Oficial (ICO);
- Germania, febbraio 2015, 8 miliardi di EUR attraverso KfW.

3.1 Cooperazione tra BEI e banche nazionali di promozione

Grazie alla gamma di prodotti complementari che offrono e alla ramificazione geografica che presentano, le banche nazionali di promozione svolgono un ruolo importante nell'attuazione

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

del piano di investimenti per l'Europa. Sebbene il regolamento sul FEIS ne ammetta la partecipazione diretta al Fondo, le banche nazionali di promozione hanno finora espresso una netta preferenza per una cooperazione a livello di piattaforme d'investimento e di singoli progetti. Il regolamento sul FEIS prevede altresì che le banche nazionali di promozione possano ottenere la copertura della garanzia della BEI prestata dal FEIS a fronte di una controgaranzia della garanzia dell'UE.

Queste preferenze trovano riscontro nelle proposte del gruppo di lavoro sulla cooperazione rafforzata tra il gruppo BEI e le banche nazionali di promozione, istituito su richiesta del Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) dell'UE del settembre 2014. Pur esortando alla flessibilità nei modelli di cooperazione, il gruppo riconosce gli aspetti di complementarità tra la BEI e le banche nazionali di promozione, in quanto queste ultime possono apportare un particolare valore aggiunto grazie alla loro conoscenza del contesto locale, delle imprese e della comunità degli investitori, nonché delle politiche e strategie nazionali. La cooperazione è possibile a livello sia bilaterale sia multilaterale (ad esempio attraverso le piattaforme d'investimento). In entrambi i casi l'effetto leva sulle risorse del settore privato costituisce uno degli obiettivi fondamentali.

Oltre al cofinanziamento a livello di progetto, si annoverano tra i possibili prodotti finanziari da inserire nella collaborazione: prodotti di condivisione del rischio a copertura di operazioni di prestito non garantite e di altre tipologie più rischiose di finanziamento, piattaforme comuni di cartolarizzazione, fondi di capitale di rischio e fondi e piattaforme d'investimento di altro tipo.

La cooperazione finanziaria dovrebbe essere integrata dalla cooperazione sui servizi di consulenza e dagli scambi di personale, in modo da diffondere le migliori pratiche in tutti gli istituti, comprese le banche nazionali di promozione nuove e di dimensioni più contenute.

Nel quadro del cofinanziamento si potrebbero realizzare maggiori sinergie tra la BEI e le banche nazionali di promozione in termini di riduzione degli oneri amministrativi e di maggiore standardizzazione: ne potrebbe derivare, ad esempio, il riconoscimento reciproco delle procedure di adeguata verifica.

3.2 Cooperazione attraverso le piattaforme d'investimento

Uno dei possibili modi per favorire la cooperazione tra le banche nazionali di promozione e la BEI sono le piattaforme d'investimento. Sostanzialmente le piattaforme d'investimento sono accordi di coinvestimento che vengono strutturati al fine di catalizzare gli investimenti su un insieme di progetti (piuttosto che su progetti singoli); sono un modo per aggregare i progetti d'investimento, ridurre i costi delle operazioni e dell'informazione e ripartire più efficacemente il rischio fra i vari investitori.

Le piattaforme d'investimento possono essere società veicolo, conti gestiti, accordi di cofinanziamento o di condivisione dei rischi basati su contratti oppure accordi stabiliti con altri mezzi tramite i quali le entità incanalano un contributo finanziario al fine di finanziare una serie di progetti di investimento. Tra le piattaforme d'investimento possono rientrare le piattaforme nazionali o subnazionali che raggruppano più progetti di investimento sul territorio di un dato Stato membro, le piattaforme multinazionali o regionali che raggruppano partner di più Stati membri o paesi terzi interessati a progetti in una determinata zona geografica e le piattaforme tematiche che riuniscono progetti di investimento in un dato settore.

Se ben congegnate, le piattaforme sono potenzialmente in grado di attirare i capitali degli investitori istituzionali privati, come i fondi pensione, e d'intensificare quindi l'impatto dei fondi pubblici.

Sono già operative varie piattaforme multilaterali, quali il Fondo Marguerite per le infrastrutture²¹, il Fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEF)²² e il Fondo europeo per l'Europa sudorientale (EFSE)²³, che potrebbero essere sviluppate ulteriormente. Ciascuno di questi fondi coinvolge un nucleo di grandi investitori, tra i quali la BEI e banche nazionali di promozione come CDC, KfW, CDP, ICO e PKO Bank Polski SA, che vengono integrati, in gradi diversi, da coinvestitori privati che intervengono a livello sia di fondo sia di singoli progetti finanziati dalla piattaforma. In questo modo le piattaforme raggruppano risorse provenienti da promotori di vario tipo investendole in un portafoglio diversificato di progetti nei settori coperti dal fondo. Le piattaforme citate a titolo esemplificativo sono dotate di personalità giuridica, ma le piattaforme d'investimento possono realizzarsi anche per contratto, mediante accordi di cofinanziamento e di condivisione dei rischi tra i partecipanti.

Potendo contare sul ruolo di investitori di ancoraggio svolto dalle istituzioni pubbliche e su una gestione indipendente, le piattaforme d'investimento sono potenzialmente in grado di esercitare su vasta scala un'attrattiva sulle risorse degli investitori istituzionali ed eventualmente dei fondi sovrani. Ove necessario può essere fornito un supporto di credito del FEIS, al fine di favorire l'ingresso di coinvestitori privati attenuando gli specifici rischi di progetto o di portafoglio.

Il PECEI potrebbe mettere a disposizione assistenza tecnica per la creazione di piattaforme d'investimento. In linea con la pratica vigente, s'incoraggiano le banche nazionali di promozione e la BEI a sfruttare al massimo le sinergie con gli obiettivi strategici dell'UE collaborando con i servizi della Commissione fin dalle prime fasi del processo.

3.3 Trattamento statistico delle piattaforme nel quadro del patto di stabilità e crescita

Il trattamento delle piattaforme d'investimento nel quadro del patto di stabilità e crescita dipende anzitutto dalla loro classificazione statistica da parte di Eurostat. Il trattamento statistico, vale a dire il collocamento all'interno o all'esterno del bilancio pubblico, è disciplinato dalle stesse regole di Eurostat valide per le banche nazionali di promozione stesse (SEC 2010 e gli altri documenti citati nella sezione 2.4). A questi fini le piattaforme d'investimento dotate di personalità giuridica potrebbero essere trattate come società veicolo.

In generale le società veicolo sono classificate tra le amministrazioni pubbliche se sono istituite dallo Stato e servono un ente pubblico. Lo status delle piattaforme d'investimento con più azionisti o promotori dipende dalla o dalle entità che, secondo le norme contabili nazionali, controllano la piattaforma.

Qualora la banca nazionale di promozione sia classificata tra le amministrazioni pubbliche oppure le sue operazioni siano reindirizzate attraverso la pubblica amministrazione, il punto principale è individuare l'entità che istituisce e controlla la società veicolo.

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

Nei casi in cui la piattaforma d'investimento annovera tra gli investitori soprattutto enti finanziari non vincolati e investitori privati e nessuno Stato esercita altrimenti il controllo sulla società veicolo, con ogni probabilità la società veicolo sarà quindi classificata all'esterno del bilancio pubblico. Analogamente, nei casi in cui lo Stato è (direttamente o attraverso un ente finanziario vincolato da esso controllato) un investitore di minoranza e non controlla altrimenti la società veicolo, questa viene in genere collocata all'esterno del bilancio di questo Stato (e di altri).

Sarà infine con ogni probabilità classificata all'esterno del bilancio pubblico la società veicolo che è controllata in comune da un gruppo di banche nazionali di promozione classificate al di fuori delle amministrazioni pubbliche e che non agiscono dietro istruzione dello Stato (e non da un unico Stato), oppure da entità private e/o dalla BEI, e che opera investimenti tematici in paesi diversi.

All'atto dell'adozione del regolamento sul FEIS la Commissione ha emesso la seguente dichiarazione sulla sua valutazione dei contributi una tantum nel contesto dell'iniziativa FEIS ai fini dell'attuazione del patto di stabilità e crescita²⁴:

"Fatte salve le prerogative del Consiglio nell'attuazione del patto di stabilità e crescita (PSC), i contributi una tantum degli Stati membri, che uno Stato membro o le banche nazionali di promozione classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche o che operano per conto di uno Stato membro versano al FEIS o alle piattaforme d'investimento tematiche o multinazionali istituite ai fini dell'attuazione del piano di investimenti, dovrebbero, in linea di principio, essere considerati misure una tantum ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio^[1] e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio^[2]."

In generale, i contributi degli Stati membri alle piattaforme d'investimento multilaterali dovrebbero pertanto essere considerati misure una tantum ai sensi del patto di stabilità e crescita, secondo i principi di classificazione una tantum. Quest'interpretazione lascia impregiudicate le disposizioni sulla sorveglianza di bilancio nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Questo viene ad aggiungersi ai vantaggi operativi delle piattaforme, quali la maggiore diversificazione del portafoglio e le economie di scala.

3.4 Norme sugli aiuti di Stato

Al di là dei principi generali applicabili alla costituzione delle banche nazionali di promozione, derivanti dalla prassi decisionale di cui alla sezione 2.3, per essere in grado di svolgere esaurientemente il compito di controllo degli aiuti di Stato la Commissione si è impegnata a varare una procedura accelerata che, per quanto riguarda il cofinanziamento nazionale dei progetti finanziati dal Fondo europeo per gli investimenti strategici, le permetta

²⁴ Cfr. considerando 10 del regolamento sul FEIS.

^[1] Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).

^[2] Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).

di completare la valutazione di compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato entro sei settimane dal ricevimento della notifica completa inviata dallo Stato membro.

3.5 Sinergie tra la BEI, le banche nazionali di promozione e gli strumenti dell'UE

Sempre più spesso la Commissione dà esecuzione ai fondi del bilancio dell'UE attraverso strumenti finanziari, che vengono a integrare il più tradizionale sostegno tramite sovvenzioni in modo che i fondi pubblici producano il massimo effetto possibile sull'economia reale.

Tra gli esempi di strumenti finanziari che combinano i fondi del bilancio dell'UE con l'erogazione di prestiti da parte delle banche di promozione si possono citare, tra gli altri, i programmi di sostegno alle PMI, quali COSME e InnovFin di Orizzonte 2020, gli strumenti finanziari nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa ed Erasmus+. L'esperienza maturata mostra che questi strumenti sono in grado di conseguire gli obiettivi prefissati in termini di effetto leva prodotto dai fondi pubblici investiti. In futuro le banche nazionali di promozione potrebbero svolgere un ruolo più incisivo nella diffusione di tali strumenti.

Secondo il quadro finanziario pluriennale 2014-2020, gli istituti di promozione possono venire a integrare le amministrazioni nazionali e regionali nell'assegnazione dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), anche attraverso strumenti finanziari quali strumenti di condivisione del rischio, garanzie (parziali) di prestito, partecipazioni azionarie e finanziamenti mezzanini. Il ricorso ai fondi SIE, anziché alle sovvenzioni, per erogare credito o capitale di rischio presenta due vantaggi principali: in primo luogo, è in grado di produrre un effetto leva, vale a dire che ciascun euro dei fondi SIE è in grado di generare vari euro in prestiti o finanziamenti di capitale; in secondo luogo, il requisito della sostenibilità finanziaria garantisce che le limitate risorse siano destinate a impieghi efficienti. Per diffondere un impiego dei fondi SIE secondo formule più uniformi la Commissione ha predisposto una serie di strumenti finanziari "pronti per l'uso". S'incoraggiano le autorità di gestione a sfruttare tali strumenti nei programmi operativi facendo affidamento su un'espansione del ruolo delle banche nazionali di promozione.

La Commissione lavora inoltre alla messa a punto di soluzioni tecniche concrete per combinare i finanziamenti del FEIS con i fondi SIE. In primo luogo, il FEIS potrebbe sostenere gli strumenti finanziari istituiti a livello nazionale o regionale, eventualmente in aggiunta al sostegno dei fondi SIE. In secondo luogo, i fondi SIE potrebbero sostenere direttamente lo sviluppo e l'attuazione dei progetti (in linea con le regole e gli applicabili criteri di ammissibilità del programma dei fondi SIE interessato)²⁵. In alternativa, i programmi dei fondi SIE potrebbero contribuire a una piattaforma d'investimento — con risorse cogestite ma destinate a coprire comparti distinti per rispettare le disposizioni giuridiche applicabili ai fondi SIE / il regolamento (UE) n. 1303/2013. In tal caso, la BEI/FEI dovrebbe contribuire alla piattaforma d'investimento con il sostegno del FEIS, mentre il contributo del programma dei fondi SIE transiterebbe per uno strumento finanziario.

²⁵ Si potrebbero ipotizzare esempi analoghi per lo sportello PMI del FEIS che sostiene i portafogli di finanziamento alle PMI.

Il regolamento finanziario dell'UE²⁶ fornisce infine la base giuridica che permette alle banche nazionali di promozione di assumere la funzione di entità delegata (come la BEI o il FEI) per gli strumenti finanziari dell'UE a gestione centralizzata. La funzione può tuttavia essere svolta soltanto se la banca nazionale di promozione è inquadrata in una regolamentazione nazionale che consente l'internazionalizzazione e le operazioni transfrontaliere. Per mantenere al centro dell'attività l'obiettivo di rimediare ai fallimenti del mercato, le banche nazionali di promozione sono incoraggiate a operare in consorzi e a condurre operazioni di cofinanziamento sul piano internazionale. Le banche nazionali di promozione dispongono quindi di ulteriori margini di espansione del loro ruolo nell'attuazione sia dei programmi dell'UE a gestione centralizzata sia dei fondi SIE.

4. Conclusioni

Con uno sforzo concertato che attinga agli aspetti di complementarità tra BEI, banche nazionali di promozione e investitori privati si potrebbe raggiungere l'obiettivo del piano di investimenti, ossia mobilitare in tre anni almeno 315 miliardi di EUR per investimenti pubblici e privati aggiuntivi nell'economia reale. Il presente documento ha esposto le argomentazioni a favore di un forte coinvolgimento delle banche nazionali di promozione nel piano di investimenti, in tutti gli Stati membri. Gli Stati membri che non dispongono di una banca nazionale di promozione potrebbero valutare l'opportunità di istituire una basandosi sui principi illustrati *supra*. Occorre inoltre considerare che le piattaforme d'investimento possono avere un ruolo essenziale nel riunire le risorse della BEI, delle banche nazionali di promozione e degli investitori privati. Le banche nazionali di promozione potrebbero potenziare ulteriormente le loro capacità basandosi sulle migliori pratiche qui esposte, che ne rafforzeranno la capacità di cooperazione. Un gruppo di lavoro congiunto, costituito sotto la guida della BEI e con la partecipazione della Commissione, ha già presentato alcune valide proposte sulle piattaforme d'investimento comuni, lo scambio di conoscenze e le attività di consulenza. Con il tempo questa cooperazione approfondita potrebbe evolvere in un sistema integrato di banche pubbliche d'investimento che permetta l'applicazione di prodotti di comprovata efficacia e delle migliori pratiche in tutti gli Stati membri. La valutazione del FEIS prevista per il 2017/2018 offrirà l'occasione di esaminare l'andamento della cooperazione sia tra la BEI e le banche nazionali di promozione sia tra le stesse banche nazionali di promozione.

²⁶ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

Bozza di calendario

4 luglio 2015: entrata in vigore del regolamento sul FEIS

Entro il 1° ottobre 2015: concessione delle prime garanzie del FEIS alle banche nazionali di promozione

1° ottobre 2015: creazione delle prime piattaforme d'investimento

30 giugno 2018: completamento del programma di investimenti del FEIS

Dopo il giugno 2018: valutazione del FEIS, compresi il ruolo delle banche nazionali di promozione e la cooperazione tra di esse