

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 53

## **RISOLUZIONE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Politiche dell'Unione europea)**

*d'iniziativa del senatore GUERRIERI PALEOTTI*

**approvata il 4 agosto 2015**

---

*ai sensi degli articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sull'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse ad un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e all'investimento*

---

La Commissione,

considerate le audizioni di approfondimento svolte dalla Commissione, del Vice Presidente della Commissione europea Jyri Katainen il 15 gennaio 2015, del Commissario europeo agli affari economici e finanziari Pierre Moscovici il 10 marzo 2015, del Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan l'11 marzo 2015, del Presidente di Cassa depositi e prestiti Franco Bassanini il 31 marzo 2015, del Vice Presidente della Banca europea per gli investimenti (BEI) Dario Scannapieco il 16 aprile 2015, e di eurodeputati italiani e di esponenti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali e provinciali nelle sedute del 9 aprile, 6 maggio e 22 luglio 2015;

ricordato che il tema dell'affare assegnato n. 439, concernente l'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse ad un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e all'investimento, prende le mosse dall'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2015 che fissa come obiettivo prioritario da perseguire il rilancio della crescita e dell'occupazione in Europa attraverso un *policy mix* imperniato su tre principali pilastri: la responsabilità fiscale, il piano di investimenti e le riforme strutturali;

considerato che in tale contesto la Commissione europea ha presentato la comunicazione COM(2015) 12, relativa al miglior uso della flessibilità all'interno delle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita, del 13 gennaio 2015, e ha lanciato il Piano di investimenti per l'Europa (cosiddetto Piano Juncker), delineato nella comunicazione COM(2014) 903, del 26 novembre 2014, e dettagliato nel regolamento (UE) n. 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, che istituisce il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), pubblicato il 1° luglio 2015 sulla *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea;

considerato, inoltre, che, parallelamente, la Banca centrale europea ha varato un piano di acquisto di titoli pubblici (cosiddetto «*quantitative easing*»), annunciato il 22 gennaio 2015, finalizzato a contrastare la deflazione e restituire liquidità finanziaria all'economia, che prevede, in aggiunta ai già operanti programmi di acquisto di titoli privati, anche l'acquisto di titoli di Stato dell'eurozona e di obbligazioni di agenzie e istituzioni europee, nel mercato secondario, nella misura complessiva di 60 miliardi di euro al mese, a partire dal marzo 2015, da concludersi non prima del settembre 2016 e comunque dopo che il tasso di inflazione sia tornato a livelli vicini al 2 per cento;

ritenuto che la nuova strategia messa in atto dalle istituzioni europee, basata su una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di stabilità, su un piano di investimenti e su un piano di aumento della liquidità, rappresenta una svolta importante, a lungo sollecitata da alcuni

Paesi dell'Unione tra cui *in primis* l'Italia, per far fronte alla crisi europea, aggravata dalle politiche degli ultimi anni, basate su misure fiscali restrittive e su ristrutturazioni dal lato dell'offerta, che hanno generato risultati nel complesso negativi e innescato nei Paesi più indebitati, come l'Italia, un circolo vizioso, in cui aumenti d'imposte e riduzioni di spese hanno depresso il reddito e fatto crescere il rapporto debito/PIL;

considerato, in riferimento alla flessibilità del Patto di stabilità e crescita che:

la citata comunicazione COM(2015) 12, relativa al miglior uso della flessibilità all'interno delle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita, costituisce un atto interpretativo sull'applicazione delle regole esistenti, che fornisce elementi tali da consentire gradi di flessibilità maggiore nel perseguimento dell'obiettivo di bilancio strutturale (MTO) da parte dei singoli Paesi. In particolare, la flessibilità sul rispetto dei parametri concernenti le misure di aggiustamento dei conti pubblici terrà conto: della presenza di riforme strutturali con impatto significativo sulle finanze pubbliche, a determinate condizioni; della presenza di condizioni cicliche sfavorevoli e della spesa per talune tipologie di investimenti in determinate condizioni. A tale riguardo si fa presente l'opportunità di rivedere le modalità di calcolo del reddito-prodotto potenziale (*output gap*) e conseguentemente del *deficit* strutturale di un Paese da parte delle istituzioni europee, viste le significative difformità di risultati ottenuti da altre istituzioni internazionali come il Fondo monetario internazionale adottando metodologie diverse;

la maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di stabilità e crescita esistenti, per quanto utile e auspicabile, non è da ritenersi di per sé sufficiente ad assicurare la necessaria e auspicata svolta nelle politiche europee di gestione della crisi e rilancio della crescita, dal momento che non modifica le norme restrittive vigenti in tema di politiche di aggiustamento fiscale e richiede il varo di misure forti di investimento che possano efficacemente fornire un forte sostegno sul piano macroeconomico alla domanda e al mercato interni europei, permettendo così il rafforzamento delle capacità di offerta e di prodotto potenziale dei singoli Paesi;

considerato, in riferimento al Piano Juncker, che:

il Piano di investimenti per l'Europa rappresenta il fulcro dell'azione europea di rilancio degli investimenti e si articola lungo tre filoni destinati a rafforzarsi reciprocamente: 1. istituzione del FEIS (Fondo europeo per gli investimenti strategici) allo scopo di permettere alla BEI di erogare finanziamenti per investimenti a (più) alto rischio nell'Unione europea; 2. potenziamento della cooperazione tra BEI, Commissione europea e Stati membri per l'identificazione dei progetti (la *task force*) e il miglioramento dell'assistenza tecnica. A tale proposito il citato regolamento (UE) 2015/1017 prevede l'attivazione di un polo di consulenza sugli investimenti (PECI) e di un portale dei progetti di investimento europei (PPIE); 3. riforme regolamentari e strutturali, sia a livello nazionale che

di Unione europea, al fine di creare un ambiente più propizio agli investimenti tra cui, per esempio, l'azione volta ad una migliore qualità della legislazione (*better regulation*) e il completamento del mercato unico digitale, dell'unione dell'energia e del mercato unico dei capitali;

il FEIS funzionerà grazie a 16 miliardi di garanzie dell'Unione europea (la cui effettiva liquidità sarà pari solo al 50 per cento, ricavata dal programma «Meccanismo per collegare l'Europa» per 2,8 miliardi, dal programma «Orizzonte 2020» per 2,2 miliardi e dalla riserva di bilancio per 3 miliardi), e a 5 miliardi di euro versati dalla BEI. Applicando a tale somma iniziale un effetto leva di 1 a 15, che costituisce – a detta della Commissione europea – una stima prudente rispetto ai più elevati effetti moltiplicativi verificatisi nell'ambito dei programmi BEI e COSME, il nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che verrà istituito in seno alla BEI attraverso un «accordo contrattuale» tra Commissione europea e BEI entro settembre 2015, dovrebbe riuscire a mobilitare complessivamente 315 miliardi di investimenti nell'arco dei tre anni 2015-2017;

le banche nazionali di promozione (BPN) degli Stati membri potranno intervenire con eventuali contributi per il cofinanziamento sia di singoli progetti sia di «piattaforme nazionali» che raggrupperanno gli interventi sostenuti dal FEIS. Su tali versamenti, peraltro, non si applicheranno i vincoli del Patto di stabilità e crescita, secondo quanto stabilito nella Dichiarazione della Commissione europea, allegata al citato regolamento (UE) 2015/1017, in merito alla valutazione dei contributi *una tantum*, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, versati nel contesto dell'iniziativa FEIS, ai fini dell'attuazione del Patto di stabilità e crescita. Allo stato attuale, risultano – in ordine di annuncio – versamenti all'istituendo FEIS pari a 8 miliardi di euro dalla Germania (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), 1,5 miliardi dalla Spagna (*Instituto de Crédito Oficial*), 8 miliardi dalla Francia (*Caisse des Dépôts e BpiFrance*), 8 miliardi dall'Italia (Cassa depositi e prestiti), 80 milioni dal Lussemburgo (*Société Nationale de Crédit et d'Investissement*), 8 miliardi dalla Polonia (*Bank Gospodarstwa Krajowego*), 800 milioni dalla Slovacchia (*Slovenskú Investičnú Holding a Slovenská Záručná a Rozvojová Banka*), 100 milioni dalla Bulgaria (*Bulgarian Development Bank*), e da ultimo quasi 8,5 miliardi di euro dal Regno Unito.

secondo il citato regolamento (UE) 2015/1017, nelle more della conclusione del previsto accordo sul FEIS, tra Commissione europea e BEI, e dell'istituzione dei relativi organi di *governance* (comitato direttivo, comitato per gli investimenti e direttore generale), la BEI e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) possono sottoporre alla Commissione europea progetti, per la loro valutazione sull'ammissibilità alla garanzia del FEIS;

i progetti devono essere conformi ai criteri di ammissibilità stabiliti all'articolo 6 del citato regolamento istitutivo del FEIS (sostenibilità eco-

nomica e tecnica, coerenza con le politiche dell'Unione, addizionalità rispetto ai finanziamenti ordinari, e capacità di mobilitare capitali privati), nonché agli obiettivi generali stabiliti all'articolo 9, paragrafo 2 del medesimo regolamento (progetti nei settori di: ricerca, sviluppo e innovazione; sviluppo del settore energetico; sviluppo delle infrastrutture di trasporto; sostegno finanziario mediante il FEI e la BEI alle entità che contano un massimo di 3 000 dipendenti, con particolare attenzione per le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione; sviluppo e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; ambiente ed efficienza delle risorse; capitale umano, cultura e salute). A tal fine il regolamento reca all'allegato II gli «Orientamenti del FEIS in materia di investimenti», concernenti la specificazione delle controparti ammissibili, e dei tipi di progetti e strumenti, l'addizionalità, il valore aggiunto, l'uso del quadro di valutazione (*scoreboard*) che sarà elaborato ai sensi dell'articolo 7, gli sportelli di investimento, i limiti di esposizione per categoria di rischio, e la diversificazione settoriale e geografica;

per quanto riguarda la *governance* del FEIS, essa è di tipo duale e verrà suddivisa in un comitato direttivo (*Steering board*) che deciderà l'indirizzo strategico e sarà composto da quattro membri, di cui tre nominati dalla Commissione europea e uno dalla BEI, mentre il direttore generale sarà nominato, su proposta del comitato direttivo, dal presidente della BEI, previa approvazione del Parlamento europeo; il comitato per gli investimenti che sarà composto dal direttore generale e da otto esperti indipendenti nominati dal comitato direttivo e avrà l'incarico di esaminare le potenziali operazioni e approvare il sostegno alle stesse;

al fine di compiere una ricognizione sui progetti validi a livello europeo a cui il Fondo potrebbe attingere, nel mese di settembre 2014 è stata istituita un'apposita *Task Force*, composta da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della BEI, che ha elaborato un rapporto finale, trasmesso l'8 dicembre 2014, secondo cui, i progetti che rispondono ai criteri generali individuati dal Piano Juncker potrebbero essere circa 2000, con un potenziale di investimento pari a 1300 miliardi, di cui 500 impegnabili nel periodo 2015-2017 e circa 200 riferibili al nostro Paese,

impegna il Governo a:

proseguire nell'azione in sede europea diretta a rafforzare le politiche dell'Unione a favore della crescita e dell'occupazione, marcando una profonda discontinuità con le politiche del passato indirizzate prevalentemente al risanamento fiscale e spingendo per l'adozione di un nuovo approccio, basato su una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di stabilità, su un adeguato piano di investimenti a livello europeo e sulla continuazione di una politica monetaria espansiva e di aumento della liquidità (*quantitative easing*). Decisivo per il rilancio della crescita è sostenere il varo a livello europeo di politiche e interventi cosiddetti di sistema, che siano in grado di interessare la zona euro nel suo insieme e non solo i singoli Paesi. È un dato difficilmente contestabile che tale approccio sia stato perseguito poco e male in questi anni. Politi-

che di sistema servirebbero oggi per sostenere la domanda interna europea, la cui debolezza è tra le principali cause del ristagno dell'area euro;

sostenere in sede europea e nazionale il «Piano di investimenti per l'Europa», in quanto strumento utile per il rilancio a medio termine della crescita e dell'occupazione in Europa, e al contempo ad adoperarsi perché il sostegno agli investimenti in Europa sia visto non solo come una misura temporanea, da attivare in questa fase di superamento della crisi, ma come un *asset* strategico per il futuro dell'area dell'euro e di quella europea in generale, in considerazione dei segnali ancora molto contenuti di ripresa della crescita economica e della conseguente necessità di intervenire in modo deciso, a breve come a medio e lungo termine, a sostegno della domanda aggregata in Europa;

adoperarsi in sede europea e nazionale al fine di trovare soluzioni in grado di favorire e attivare ulteriori risorse sia a livello europeo sia a livello nazionale per il rilancio degli investimenti in Europa dal momento che il volume dei nuovi investimenti da attivare con il Piano Juncker non sarà in alcun modo adeguato a produrre un impatto macroeconomico significativo e a colmare il *gap* di investimenti esistente oggi a livello europeo. Secondo accreditate stime, lo sforzo richiesto per un efficace stimolo economico che possa essere in grado effettivamente di aumentare la domanda aggregata e rafforzare la crescita e l'occupazione in Europa dovrebbe avere una dimensione almeno doppia rispetto a quella prevista dall'attuale Piano di investimenti per l'Europa;

promuovere, a medio e lungo termine, a livello europeo, un incremento delle risorse tale da assicurare per l'Europa un'adeguata capacità fiscale ovvero la disponibilità di un suo bilancio e su questa base emettere titoli per finanziare adeguatamente gli investimenti necessari. Più a breve termine si può agire, per accrescere – sempre a livello europeo – la capacità finanziaria del FEIS, nell'ambito del programma di *quantitative easing* varato a partire dal marzo scorso e che prevede la possibilità di acquisti da parte della Banca centrale europea di obbligazioni emesse dalla BEI o altre agenzie europee in misura pari al 12 per cento del totale degli acquisti. Anche a livello nazionale è auspicabile la creazione di adeguati incentivi – rispetto a quelli oggi molto scarsi – per l'erogazione da parte degli Stati membri di contributi finanziari addizionali in favore del Fondo; anche il trattamento del co-finanziamento volontario da parte degli Stati membri dei singoli progetti finanziati dal FEIS va meglio chiarito e definito rispetto a quanto stabilito dalle nuove regole sulla flessibilità approvate dalla Commissione;

sollecitare la definizione a livello europeo, in relazione alle procedure e ai criteri di selezione dei progetti del Piano Juncker, di una strategia di politica economica complessiva, per cui la selezione dei progetti sia anche guidata da ragioni macroeconomiche e, in particolare, dall'obiettivo di colmare i «*gap* di investimento» laddove (Paesi, regioni e territori) siano particolarmente acuti, al fine di consentire al Piano di risultare pienamente efficace e raggiungere gli obiettivi prefissati. È altresì importante che venga stabilito un efficace raccordo con gli obiettivi che sono al cen-

tro di altri programmi dell'azione dell'Unione europea, in aree di intervento vicine a quelle poste come finalità del Piano di investimenti;

assicurare l'applicazione rigorosa del criterio di addizionalità nelle procedure di selezione dei progetti di investimento oggetto della garanzia del FEIS, perché siano finanziati progetti che altrimenti non avrebbero accesso a fonti di finanziamento adeguate in quanto caratterizzati da particolari condizioni che sono definite ai sensi dell'articolo 5 del citato regolamento istitutivo del FEIS. Tale articolo stabilisce che il sostegno fornito dal FEIS deve riguardare «operazioni che fanno fronte a fallimenti del mercato o a situazioni di investimento subottimali e che la BEI, il FEI o gli strumenti finanziari esistenti dell'Unione non avrebbero potuto effettuare, o non avrebbero potuto effettuare in egual misura, nel periodo durante il quale è possibile utilizzare la garanzia dell'Unione, senza il sostegno del FEIS»;

sempre per assicurare il carattere addizionale degli investimenti finanziati attraverso il Piano, adoperarsi perché nell'ambito della selezione dei progetti siano privilegiati quelli aventi un'effettiva utilità sociale ed economica associata a un profilo di rischio più elevato di quelli sostenuti nel quadro dell'attività ordinaria della BEI, dei fondi strutturali o di altri programmi finanziati dal bilancio dell'Unione europea. Inoltre è essenziale che le condizioni previste per la concessione della garanzia del Fondo risultino più convenienti di quelle ottenibili ai normali prezzi di mercato, perché in caso contrario verrebbe minato il carattere addizionale degli investimenti finanziati dal Piano;

valorizzare al massimo, per raggiungere un più elevato volume di investimenti, il ruolo delle BPN e la loro azione sinergica con la BEI, tenendo conto della comunicazione della Commissione europea COM (2015) 361, del 22 luglio 2015, relativa al quadro giuridico in cui operano le BPN, anche al fine di chiarire la compatibilità del loro intervento con le norme sugli aiuti di Stato. A questo fine occorrerà adoperarsi per promuovere la costituzione di piattaforme di investimento, anche a livello regionale, che possono avere un ruolo essenziale nel massimizzare le potenzialità del FEIS, in considerazione della possibilità di riunire investitori di diversa natura giuridica e appartenenti a realtà territoriali diverse;

adoperarsi perché la garanzia del FEIS per il finanziamento delle infrastrutture sia offerta a supporto della realizzazione anche di quelle infrastrutture che non rientrano nella finanza di progetto, ovvero non prevedano la copertura del finanziamento con le entrate derivanti dalla gestione dell'opera, ma che richiedono pertanto l'impiego di capitali pubblici, che potranno essere considerati dalla Commissione europea come misure *una tantum* ai fini dell'attuazione del Patto di stabilità e crescita, ai sensi della dichiarazione della Commissione europea allegata al citato regolamento (UE) 2015/1017;

promuovere e rafforzare il ruolo del Polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI), che, muovendo dagli attuali servizi della BEI e della Commissione, consisterà in uno sportello unico destinato a tre categorie: promotori di progetti, investitori e autorità di gestione pubbliche,

al fine di offrire consulenza per l'individuazione, la preparazione e lo sviluppo di progetti di investimento e di fungere da polo unico di consulenza tecnica e giuridica sul finanziamento di progetti dell'Unione, e con particolare riguardo all'assistenza tecnica per la strutturazione dei progetti, l'uso di strumenti finanziari innovativi e il ricorso a partenariati pubblico-privati;

adoperarsi perché le riforme strutturali regolatorie previste dal Piano Juncker e finalizzate alla creazione di contesti più favorevoli per l'attrazione di investimenti privati siano varate con celerità. In parallelo anche il nostro Paese deve impegnarsi a rafforzare le proprie capacità di realizzazione, monitoraggio e implementazione di progetti di investimento a livello di amministrazioni pubbliche centrali e locali, anche sfruttando al meglio i servizi di consulenza tecnica ai promotori dei progetti che verranno offerti dal Piano Juncker, superando le storiche carenze nazionali in termini di efficacia amministrativa e di visione strategica nella partecipazione del tessuto economico ai programmi di finanziamento europeo;

dare, altresì, la massima valorizzazione al portale dei progetti di investimenti europei (PPIE), in quanto strumento idoneo ad assicurare agli investitori informazioni dettagliate e trasparenti sui progetti di investimento, coinvolgendo le autorità regionali e locali nella creazione e gestione del PPIE, ai sensi del considerando n. 56 e dell'articolo 15 del citato regolamento istitutivo del FEIS; al riguardo, occorrerà rendere disponibili in tempi rapidi i progetti di investimento elaborati dallo Stato italiano, in stretta cooperazione con le autorità regionali e locali, al fine della loro inclusione nel portale PPIE;

adoperarsi, infine, in sede europea per proseguire decisamente sul cammino del rafforzamento istituzionale e della *governance* economica, con particolare riferimento alle prospettive di dotare l'Unione monetaria di un'autentica Unione economica e fiscale dove al rispetto delle regole si accompagni una altrettanto necessaria discrezionalità delle politiche da adottare. Come già sottolineato la prospettiva a medio e lungo termine, a livello europeo, resta quella di promuovere per l'area dell'Euro un'adeguata capacità fiscale ovvero la disponibilità di un suo bilancio e su questa base emettere titoli per finanziare adeguatamente gli investimenti necessari. Un primo passo da compiere rapidamente, tuttavia, è il completamento dell'Unione bancaria che è stata solo parzialmente realizzata attraverso la centralizzazione della supervisione bancaria. Serve il varo in realtà sia di un meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie realmente efficace e dotato delle risorse adeguate sia di un sistema europeo di assicurazione dei depositi.