

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(Politiche dell'Unione europea)**

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 15 aprile 2015

Osservazioni sull'atto:

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013 (COM(2015) 10)**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato l'atto in titolo,

tenuto conto delle audizioni, svolte in relazione all'affare assegnato n. 439 “sull’attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse ad un nuovo impulso all’occupazione, alla crescita e all’investimento”, 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, di eurodeputati italiani e di esponenti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e provinciali il 9 aprile 2015;

considerato che la proposta di regolamento si inserisce in un più ampio contesto di iniziative della Commissione europea dirette a dare nuovo impulso all’occupazione, alla crescita e all’investimento, delineate nel suo Programma di lavoro per il 2015, ove fissa come obiettivi prioritari da perseguire il rilancio della crescita e dell’occupazione in Europa attraverso una strategia imperniata su tre principali pilastri: la responsabilità fiscale, il piano di investimenti e le riforme strutturali;

ritenuto che l’approccio basato sui fronti della flessibilità, degli investimenti e della liquidità rappresenta una svolta importante, a lungo sollecitata da molti Stati membri 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 fallimentari e che hanno avviato i Paesi più indebitati come l’Italia verso un circolo vizioso, in cui aumenti d’imposte e riduzioni di spese hanno depresso il reddito e fatto crescere il rapporto debito/PIL;

considerato che, in tale contesto, la Commissione europea ha presentato la comunicazione COM(2015) 12, “sul miglior uso della flessibilità all’interno delle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita”, del 13 gennaio 2015, e il Piano di investimenti per l’Europa (cosiddetto Piano Juncker), delineato nella comunicazione COM(2014) 903, del 26 novembre 2014, e dettagliato nella proposta di regolamento

---

Al Presidente  
della 5<sup>a</sup> Commissione permanente  
S E D E

COM(2015) 10, del 13 gennaio 2015, che prevede anche l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS);

considerato che, parallelamente, la Banca centrale europea ha varato un piano di acquisto di titoli pubblici (cosiddetto "*quantitative easing*"), 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;

considerato, in particolare, che il Piano di investimenti per l'Europa prevede l'individuazione iniziale di 21 miliardi, composti da una garanzia di 16 miliardi proveniente dal bilancio dell'UE (ricavati dal Meccanismo per collegare l'Europa per 3,3 miliardi, da Orizzonte 2020 per 2,7 miliardi e dalla riserva di bilancio per 2 miliardi), e da un impegno della BEI di 5 miliardi di euro, e che, applicando a tale somma iniziale il moltiplicatore 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), da istituire in seno alla BEI, dovrebbe riuscire a mobilitare complessivamente 315 miliardi nell'arco dei tre anni 2015-2017.

considerato che il Piano, che rappresenta il fulcro dell'azione di rilancio degli investimenti, si articola lungo tre filoni destinati a rafforzarsi reciprocamente: 1. la mobilitazione di una cifra triennale stimata dalla Commissione europea in 315 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi per investimenti; 2. un forte impegno per garantire che i finanziamenti arrivino all'economia reale con il massimo dell'impatto e dell'efficacia; 3. una decisa azione volta a migliorare il contesto, nazionale ed europeo, degli investimenti stessi;

considerato, inoltre, che, in base alla proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) (COM(2015) 10), la cui adozione è auspicata entro il mese di giugno 2015, il FEIS sarà dotato di un Comitato direttivo (*Steering Board*) che ne deciderà l'indirizzo strategico, l'allocazione strategica delle attività e le politiche e procedure operative, tra cui la politica di investimento per i progetti sostenuti dal FEIS e il profilo di rischio del FEIS, nonché di un Comitato per gli investimenti (*Investment Committee*), composto da esperti del mercato indipendenti e dall'amministratore delegato del Fondo, incaricato di esaminare e scegliere i progetti, in base alle seguenti priorità settoriali: sviluppo delle infrastrutture (in particolare la banda larga e le reti energetiche, nelle infrastrutture di trasporto, specialmente in agglomerati industriali), investimenti nei settori dell'istruzione – ivi inclusa auspicabilmente l'edilizia scolastica –, della sanità – ivi inclusa auspicabilmente la sua infrastrutturazione –, della ricerca e sviluppo, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e innovazione; espansione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica; progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente, risorse naturali e sviluppo urbano e in ambito sociale; PMI e imprese a media capitalizzazione, anche sotto forma di finanziamento del capitale di esercizio con capitale di rischio;

considerato altresì che l'accordo sul FEIS prevede l'istituzione di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti 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. Esso offrirà consulenza per l'individuazione, la preparazione e lo sviluppo di progetti di investimento e fungerà da polo unico di consulenza tecnica sul finanziamento di progetti dell'Unione, anche per le questioni giuridiche e con particolare riguardo all'assistenza tecnica per la strutturazione dei progetti, l'uso di strumenti finanziari innovativi e il ricorso a partenariati pubblico-privato;

considerato che, al fine di compiere una ricognizione sui progetti validi a livello europeo cui il Fondo potrebbe attingere è stata istituita un'apposita *Task Force*, nel mese di settembre 2014, 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,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

si valuta che la base giuridica dell'iniziativa appaia correttamente individuata negli articoli 172, in materia di reti transeuropee, 173, relativo alla politica industriale, 175, paragrafo 3, concernente le misure diverse dai fondi strutturali volte a garantire la coesione, economica e sociale, e 182, paragrafo 1, in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

anche il principio di sussidiarietà appare rispettato in quanto gli obiettivi dell'intervento proposto non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente e pertanto, in riferimento al primo parametro del controllo di sussidiarietà, sono "necessari". Il principio di sussidiarietà, in riferimento al secondo parametro del controllo, può invece considerarsi rispettato solo qualora la mobilitazione di risorse europee costituisca un reale valore aggiunto rispetto all'azione degli singoli Stati membri, aggiungendosi ad essa ed intervenendo nei casi di carenze o fallimenti del mercato;

il principio di proporzionalità appare, invece, solo in parte rispettato, in quanto l'entità dell'intervento proposto sembra poter consentire solo parzialmente il pieno raggiungimento dell'obiettivo prefissato. In particolare, le dimensioni e gli effetti del calo degli investimenti nell'Unione europea richiederebbero un intervento di dimensioni sicuramente più elevate di quelle proposte;

nel merito, si esprime piena condivisione della strategia complessiva prefigurata dalle Istituzioni europee nel suo intento diretto a contrastare decisamente la crisi che ha colpito in particolare l'Europa, superando le precedenti politiche indirizzate prevalentemente al risanamento e adottando un nuovo approccio di rilancio della crescita e dell'occupazione, basato 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;

si esprime, in particolare, piena condivisione nei confronti del “Piano di investimenti per l’Europa”, in quanto strumento utile ed efficace per il rilancio a medio termine della crescita e dell’occupazione in Europa, e si auspica che il tema dell’incremento degli investimenti a medio e lungo termine 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;

si rileva, tuttavia, che il volume dei nuovi investimenti da attivare con il Piano potrebbe non essere sufficiente per poter produrre un impatto economico significativo e colmare il *gap* di investimenti esistente oggi a livello europeo. A partire dall’inizio della crisi, la diminuzione media degli investimenti in Europa è stimata intorno ai 250-350 miliardi di euro l’anno, che rappresenta una cifra molto più elevata di quanto il Piano Juncker – anche nello scenario più ottimistico – si ripromette di attivare ogni anno nel periodo 2015-2017. Pertanto, se sul piano finanziario il nuovo Fondo di investimenti potrà anche raggiungere i suoi obiettivi, rischia di avere scarso successo come misura di carattere macroeconomico tesa a ridare slancio e sostenere la domanda e la crescita europee, a causa delle sue inadeguate dimensioni. In effetti secondo stime effettuate lo sforzo richiesto per un efficace stimolo economico che sia in grado di effettivamente aumentare la domanda aggregata, dovrebbe avere una dimensione almeno doppia rispetto a quella prevista dal Piano di investimenti per l’Europa

si ritiene, pertanto, essenziale sviluppare soluzioni in grado di favorire e attivare nuove risorse sia a livello europeo sia a livello nazionale, in particolare da parte delle banche di promozione nazionale, per raggiungere un più elevato volume di investimenti, scongiurando così il rischio di vanificare l’efficacia di una misura, quale quella varata, che presenta grandi potenzialità. Peraltro, tenuto conto della sostanziale neutralità, in questa fase, della politica fiscale dell’area euro nel suo insieme e, quindi, dell’assenza di adeguati stimoli fiscali nell’euro zona, la complessiva modestia del Piano di investimenti progettato rischia di attenuare fortemente anche l’impatto sull’economia reale della misura di “*quantitative easing*” messa in atto dalla BCE ai fini del rafforzamento della ripresa in corso;

in relazione alle procedure di selezione dei progetti del Piano Juncker, si condivide la proposta di prevedere un approfondito scrutinio di carattere tecnico dei progetti di investimento, ma si rileva che affinché il Piano possa risultare pienamente efficace e raggiungere gli obiettivi prefissati è necessario che esso sia espressione 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. È altresì importante che venga stabilito un efficace raccordo con gli obiettivi che sono al centro di altri programmi dell’azione dell’UE, in aree di intervento vicine a quelle poste come finalità del Piano di investimenti, come nei casi dell’energia e/o delle infrastrutture;

al fine di garantire l’impatto economico del Piano è fondamentale assicurare l’addizionalità dei progetti di investimento che da esso verranno finanziati rispetto agli investimenti sostenuti da altri programmi europei e/o che non necessiterebbero delle speciali garanzie previste dal Piano stesso. In altri termini, dovrebbero essere prescelti interventi che siano caratterizzati da eccessivo rischio o agiscano nei casi di “fallimento del mercato”, e che non abbiano accesso quindi a fonti di finanziamento

adeguate. In questa prospettiva, è senz'altro da condividere – e supportare nel prosieguo dell'*iter* negoziale – l'impostazione del Consiglio UE che, con l'Orientamento generale del 10 marzo 2015, ha specificato all'articolo 1-ter, lettera g), che per “valore aggiunto” si intende il sostegno del FEIS alle operazioni che colmano le carenze del mercato o fanno fronte a situazioni di investimento non ottimali;

sempre al fine di assicurare il carattere addizionale degli investimenti finanziati attraverso il Piano, si auspica che, nell'ambito della selezione dei progetti, sia richiesto che questi debbano avere un'effettiva utilità sociale ed economica e che debbano avere un profilo di rischio più elevato rispetto a quelli sostenuti nel quadro dell'attività ordinaria della BEI, dei fondi strutturali o di altri programmi finanziati dal bilancio dell'UE. Inoltre è essenziale che le condizioni previste per la concessione della garanzia del Fondo siano più convenienti rispetto a quelle ottenibili ai normali prezzi di mercato, perché in caso contrario verrebbe minato il carattere addizionale degli investimenti finanziati dal Piano;

in relazione al fatto che gli Stati membri e le banche di promozione nazionale, quali la Cassa depositi e prestiti, potranno partecipare al Piano di investimenti anche cofinanziando singole operazioni oppure dedicate piattaforme d'investimento, si auspica che queste piattaforme possano avere anche carattere regionale e coinvolgano nella fase della loro progettazione gli Enti locali ai vari livelli. A questo fine andrebbero definiti al più presto, negli atti successivi all'approvazione del regolamento, le modalità e i criteri per l'erogazione dei finanziamenti da parte della BEI e per la prestazione delle garanzie del FEIS ai progetti di piattaforme da presentare.

in relazione alle procedure di selezione dei progetti e di erogazione dei finanziamenti, si auspica che sia assicurata la dovuta attenzione all'esigenza di celerità e semplicità procedurale che contribuisce a determinare la profittabilità di un impegno imprenditoriale di realizzazione di un'opera su cui investire, a fronte del rischio di farraginosità prefigurata dalle procedure che vedono il coinvolgimento di numerosi soggetti e la previsione di molteplici fasi nel percorso decisionale di selezione dei progetti e concessione della garanzia del Fondo;

si auspica inoltre che si tenga conto delle osservazioni più volte ribadite dai portatori di interesse, secondo le quali uno degli ostacoli che bloccano il livello degli investimenti nell'UE è la disinformazione sui progetti di investimento attuali e futuri al suo interno, e che si proceda alla costituzione di una riserva di progetti di investimento europei, che metta a disposizione degli investitori, su un sito Internet accessibile a tutti, informazioni trasparenti ed esaustive sui potenziali progetti. Tale elenco di progetti – che a sua volta potrebbe essere collegato a elenchi analoghi a livello nazionale e regionale – potrebbe portare, in un futuro prossimo, a un sistema di certificazione europea dei progetti di investimento che soddisfano determinati criteri, utilizzabile in prospettiva dalla BEI e dalle banche di promozione nazionali per attirare gli investitori privati;

si auspica, infine, che, nel prosieguo dell'*iter* negoziale per l'approvazione della proposta di regolamento relativa al Piano di investimenti per l'Europa, il Governo assicuri un costante raccordo con le due Camere del Parlamento.

Paolo Guerrieri Paleotti