



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

**sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in
caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di
investimento al di fuori dell'Unione**

{ COM(2013) 293 final}
{ SWD(2013) 179 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione

Le operazioni che la Banca europea per gli investimenti (BEI) realizza al di fuori dell'UE a sostegno delle politiche esterne dell'Unione sono coperte in parte da una garanzia di bilancio dell'UE accordata nell'ambito di ogni quadro finanziario pluriennale (QFP). Da oltre 30 anni l'UE fornisce una garanzia di bilancio alla BEI, limitatamente a determinati massimali e nel rispetto di altre condizioni, che copre i rischi di natura sovrana e politica relativi alle sue operazioni di prestito e di garanzia dei prestiti realizzate al di fuori dell'UE a sostegno degli obiettivi politici esterni dell'Unione. Nel corso degli anni questa garanzia è stata concessa attraverso una serie di decisioni. La portata complessiva e le condizioni generali della copertura della garanzia dell'Unione per le operazioni esterne della BEI sono disciplinate attualmente dalla decisione n. 1080/2011/UE (la "decisione vigente"), che scade il 31 dicembre 2013.

La necessità di una garanzia di bilancio UE deriva dall'obbligo previsto dallo statuto della BEI di garantire un livello di sicurezza adeguato per tutte le sue operazioni di prestito e, più in generale, dalla necessità di salvaguardare il merito di credito della BEI e non compromettere il suo compito di contribuire allo sviluppo equilibrato ed uniforme degli Stati membri dell'UE. La garanzia dell'Unione è lo strumento essenziale per assicurare la compatibilità tra il forte ricorso alla leva finanziaria da parte della BEI, il rischio intrinseco significativamente più elevato dei prestiti ai paesi terzi e la necessità di evitare un deterioramento del rating AAA della Banca limitando nel contempo il consumo del suo capitale. La BEI non remunera l'UE per tale garanzia.

Le operazioni della BEI dovrebbero essere realizzate in paesi ammissibili (come definito nella decisione vigente) e contribuire al raggiungimento di uno dei seguenti obiettivi: i) sviluppo del settore privato locale, in particolare sostegno delle PMI; ii) sviluppo delle infrastrutture sociali ed economiche, inclusi i trasporti, l'energia, le infrastrutture ambientali e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; e iii) mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai medesimi.

Le regioni coperte dalla garanzia dell'Unione sono le seguenti: paesi in fase di preadesione, paesi coperti dalla politica di vicinato e partenariato, Asia e America latina (ALA) e Sudafrica.

La decisione vigente stabilisce un massimale generale di 27,484 miliardi di euro con una dotazione per i cambiamenti climatici di 2 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Il massimale generale è ripartito in massimali regionali, mentre la dotazione per i cambiamenti climatici è mondiale e non presenta alcuna preassegnazione regionale.

L'articolo 16 della decisione vigente prevede che la Commissione presenti una nuova proposta per il prossimo quadro finanziario (2014-2020). La decisione vigente chiede inoltre

alla Commissione di esaminare varie questioni in sede di elaborazione della presente proposta. In tale contesto la Commissione ha preso in considerazione il meccanismo di bilancio su cui si basa la garanzia dell'Unione, in quanto esso ha ripercussioni su alcune delle opzioni analizzate nella valutazione d'impatto.

Un fondo di garanzia mira a proteggere il bilancio dell'Unione contro gli shock provocati da possibili inadempimenti soprattutto sulle operazioni di finanziamento esterno della BEI e altre azioni esterne. Esso è alimentato da un versamento annuale del bilancio dell'UE. Il meccanismo di dotazione del fondo di garanzia, che mira a mantenerlo a un livello del 9% dei prestiti erogati, introduce de facto un massimale per l'entità della garanzia di bilancio dell'Unione. In base alle previsioni di esborsi e rimborsi di operazioni coperte dal fondo di garanzia, l'importo previsto nel contributo tecnico della Commissione europea alla negoziazione dei singoli programmi di attuazione del prossimo quadro finanziario pluriennale, inviato dalla Commissione il 27 marzo 2013 (che prevede 1,193 miliardi di euro per il quadro finanziario 2014-2020 a prezzi correnti per la dotazione del fondo di garanzia), consentirebbe un massimale fisso per il mandato di circa 25 miliardi di euro.

I massimali regionali sono stati aumentati dalla decisione n. 1080/2011/UE rispetto alla precedente¹. Il legislatore ha chiaramente indicato nei considerando che questi aumenti, temporanei ed eccezionali, erano finalizzati a far fronte agli eventi della primavera araba e a tener conto del maggiore sostegno accordato dalla BEI ai partner dell'UE nel contesto della crisi 2009-2010. Ciò dimostra l'intenzione del legislatore di mantenere l'equilibrio regionale complessivo che è stato negoziato con difficoltà nel 2009 ed è frutto di un delicato compromesso politico. Si suppone quindi che la nuova proposta legislativa debba prendere come base la ripartizione regionale del 2009.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il contesto in cui la BEI opera è notevolmente evoluto e la nuova proposta legislativa per una garanzia dell'Unione nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale è stata redatta in un contesto fondamentalmente più difficile di quello esistente pochi anni fa. In particolare, la crisi finanziaria ha avuto un impatto significativo sulle condizioni di finanziamento della BEI e ha comportato possibili rischi per il rating AAA della banca. In questo contesto, il piano d'attività 2012-2014 approvato alla fine del 2011 prevedeva una significativa riduzione del volume dei prestiti ai livelli precedenti la crisi, in particolare nel settore esterno. L'aumento di capitale della BEI approvato di recente permetterebbe di aumentare i prestiti concessi dalla BEI all'interno dell'UE ma non influisce sull'attività esterna della BEI.

Le riflessioni in merito alla proposta di una nuova garanzia dell'Unione incorporano questo riorientamento strategico, assieme ad altri elementi quali tra l'altro l'attuale contesto economico e finanziario che ha un impatto sulla qualità del portafoglio prestiti esterni, la capacità di assorbimento del rischio della BEI e l'estensione dell'area operativa della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) alla regione del Mediterraneo, nella quale la sua attività operativa annuale potrebbe raggiungere i 2,5 miliardi di euro (più del totale combinato dei finanziamenti della BEI nella regione – con la garanzia dell'Unione e a proprio rischio).

¹ Decisione n. 633/2009/CE.

In questo contesto, la relazione sulla valutazione dell'impatto individua quattro problemi principali:

- **il rischio di un uso subottimale della garanzia dell'Unione;**
- **l'impossibilità per la BEI di finanziare tutti i tipi di operazioni di microfinanza con la garanzia dell'Unione;**
- **l'insufficiente livello di finanziamento dell'azione a favore del clima e la difficoltà per la BEI di aumentare il suo volume di prestiti in questo settore;**
- **un posizionamento poco chiaro della BEI come strumento chiave del sostegno finanziario esterno dell'UE.**

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ E GIUSTIFICAZIONE DI UN'AZIONE DELL'UE

La proposta è di competenza esclusiva dell'UE. Pertanto, il principio di sussidiarietà non si applica.

Gli articoli 209 e 212 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea costituiscono le basi giuridiche specifiche sulle quali l'Unione si fonda per accordare alla BEI la sua garanzia in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti concessi a favore di progetti realizzati al di fuori dell'Unione. La BEI è istituita in virtù dell'articolo 309 del trattato, e il suo statuto è oggetto di un protocollo allegato ai trattati.

3. OBIETTIVI DELLA NUOVA GARANZIA DELL'UNIONE PER LE OPERAZIONI DI FINANZIAMENTO ESTERNO DELLA BEI

L'obiettivo generale dell'attività della BEI al di fuori dell'UE con garanzia dell'Unione deve essere quello di sostenere le politiche esterne dell'Unione, finanziando progetti pertinenti nei paesi partner attraverso una combinazione di fondi di bilancio dell'UE (dotazione del fondo di garanzia per le azioni esterne sul quale è basata la garanzia dell'Unione) e risorse proprie.

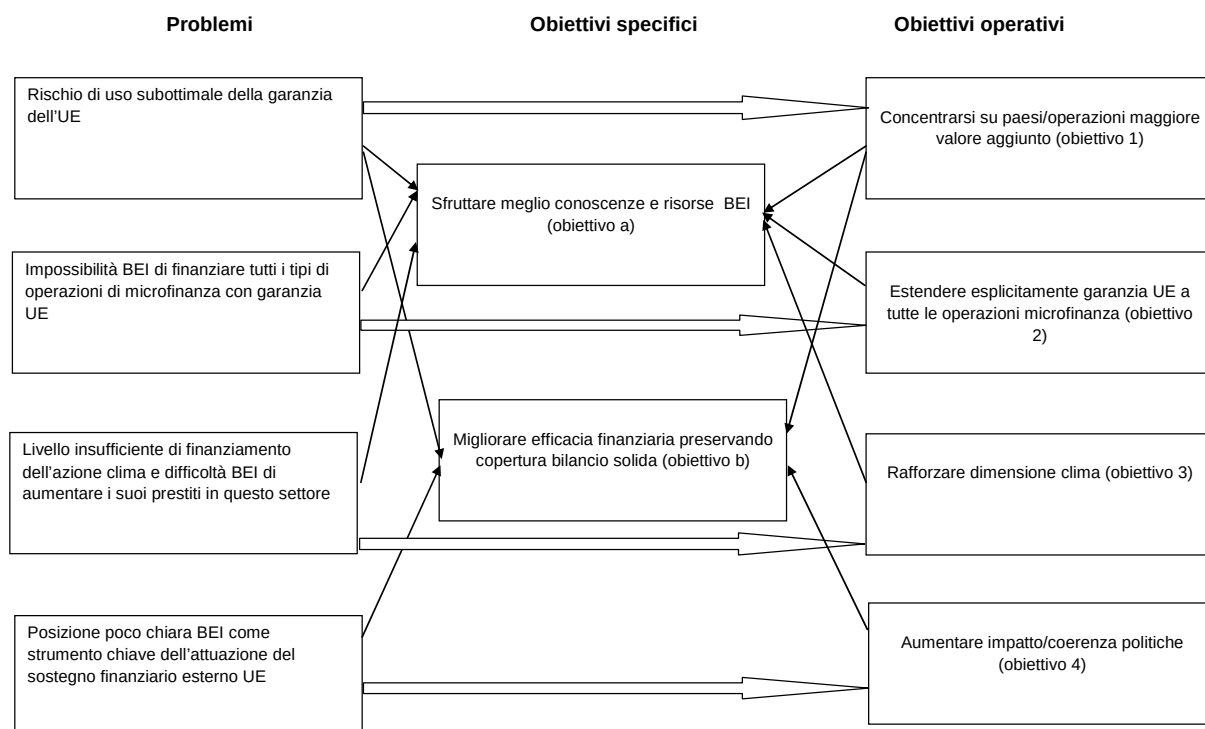
Attraverso le sue operazioni di finanziamento al di fuori dell'Unione coperte dalla garanzia dell'Unione, la BEI deve sostenere lo sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile dei paesi partner dell'Unione e il loro partenariato con l'Unione. Inoltre, le operazioni di finanziamento della BEI nel quadro del mandato devono essere coerenti con il quadro generale della politica regionale dell'Unione.

Il nuovo mandato ha come altri obiettivi specifici: i) sfruttare meglio le competenze e le risorse della BEI e ii) migliorare l'efficacia della garanzia dell'Unione mantenendo nel contempo una copertura di bilancio solida.

In questo contesto, la nuova garanzia dell'Unione dovrebbe perseguire gli obiettivi operativi seguenti:

- focalizzare meglio il campo geografico di applicazione della garanzia dell'Unione, a favore di beneficiari per i quali il valore aggiunto sarà maggiore (obiettivo 1);
- estendere esplicitamente la garanzia dell'Unione a tutte le operazioni di microfinanza (obiettivo 2) per raggiungere i più poveri;
- rafforzare la dimensione "cambiamenti climatici" della garanzia dell'Unione al fine di incentivare le operazioni della BEI in questo settore chiave dell'azione esterna dell'Unione (obiettivo 3);

- aumentare l'impatto dei finanziamenti della BEI attraverso un migliore allineamento con le politiche dell'UE e maggiore coerenza e sinergie con gli strumenti dell'UE (obiettivo 4) in modo da tener conto in modo più soddisfacente e tempestivo degli sviluppi delle politiche.



4. OPZIONI STRATEGICHE

Alla luce dei problemi individuati e al fine di conseguire gli obiettivi strategici e operativi specifici, la Commissione ha considerato le seguenti opzioni per la futura garanzia dell'Unione per le operazioni di finanziamento esterno della BEI:

Opzione 0: nessuna nuova decisione - questa opzione non è stata analizzata a fondo.

Opzione 1: nessun cambiamento (rispetto alla decisione n. 1080/2011/UE, semplicemente una proroga al 31.12.2020) – scenario di base.

Opzione 2: modificare l'attuale garanzia. Questa opzione è ramificata in tre subopzioni. Ciascuna delle tre subopzioni è stata definita come una combinazione articolata di quattro tipi di modifiche che devono consentire di raggiungere i quattro obiettivi operativi sulla base dell'interazione reciproca e degli effetti di ricaduta delle modifiche di ogni parametro. Le caratteristiche principali di ogni subopzione sono presentate nella tabella seguente:

Principali differenze tra le opzioni strategiche prescelte e l'opzione "scenario di riferimento – nessun cambiamento"

Obiettivi operativi	Opzione CLOSE	Opzione MICRO	Opzione FOCUS
i) Concentrarsi sui paesi/sulle operazioni a maggior valore aggiunto	Esclusione di ALA e Sudafrica	Nessuna modifica	Concentrarsi (in maniera dinamica) su beneficiari con basso merito di credito

ii) Fornire una garanzia esplicita per tutte le operazioni di microfinanza	Tutte le operazioni di microfinanza sarebbero ammissibili ma il rischio commerciale non sarebbe coperto dalla garanzia dell'Unione	Dotazione di 2 miliardi di euro preassegnata per le operazioni di microfinanza con garanzia globale dell'UE	Nessuna modifica
iii) Rafforzare la dimensione "cambiamenti climatici"	Aumento a 4 miliardi di euro della dotazione preassegnata alle operazioni relative ai cambiamenti climatici	Fissazione di obiettivi regionali e integrazione della dotazione preassegnata nel massimale generale	Obiettivo in termini di volume complessivo di prestiti + monitoraggio della riduzione delle emissioni di gas serra
iv) Aumentare l'impatto/la coerenza delle politiche	Elaborazione di documenti di strategia annuali per paese	Aggiornamento degli orientamenti tecnici operativi regionali in linea con il programma indicativo pluriennale (PIP) degli strumenti finanziari esterni dell'UE	Aggiornamento degli orientamenti tecnici operativi regionali in linea con il programma indicativo pluriennale (PIP) degli strumenti finanziari esterni dell'UE

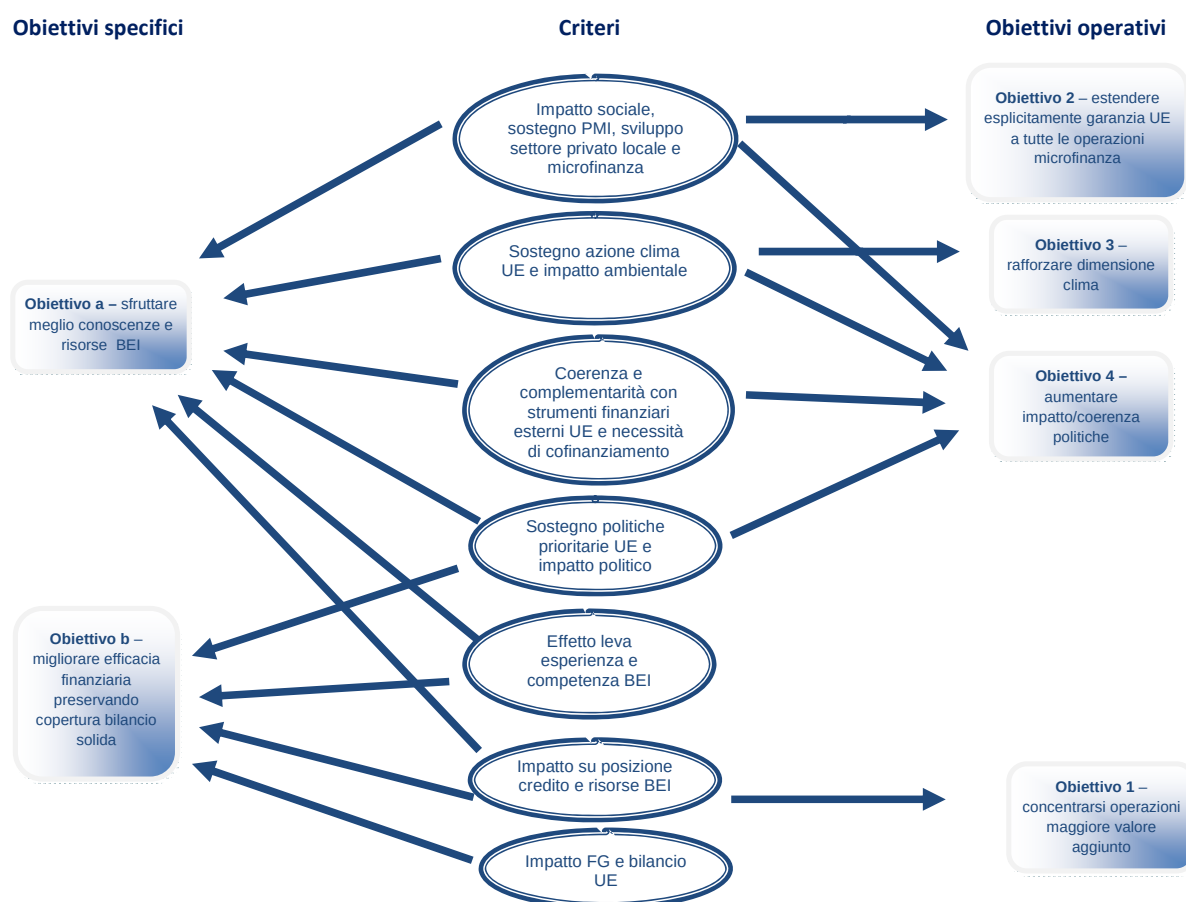
Opzione 3: estendere la garanzia ad altre istituzioni finanziarie. Questa opzione non è stata analizzata a fondo.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Va osservato che non è possibile fornire stime quantitative complete degli impatti di ciascuna opzione, in quanto dipendono dall'attuazione della decisione da parte della BEI. In effetti, i massimali regionali sono indicativi e non rappresentano obiettivi in termini di volume. Se, da una parte, l'attuazione della decisione dipende fortemente dalle decisioni adottate dagli organi direttivi della BEI e dalla capacità di assorbimento dei beneficiari a livello di progetto, dall'altra l'attività della BEI è altresì subordinata all'esistenza di progetti solidi e accettabili per le banche, alle possibilità di combinare prestiti e sovvenzioni, al livello di indebitamento dei paesi beneficiari, ai risultati dell'analisi dei rischi, al contesto economico e politico, alla qualità della preparazione del progetto, alla capacità dei promotori dei progetti, ecc.

Ciononostante, è stata effettuata un'analisi qualitativa dei principali impatti di ogni opzione e ove possibile sono stati forniti riferimenti a dati e cifre.

Gli impatti principali sono definiti in relazione agli obiettivi operativi e specifici della nuova garanzia dell'Unione. I principali impatti valutati sono i seguenti: i) sostegno alle priorità politiche dell'UE, compreso l'allargamento, la politica di vicinato e lo sviluppo dei paesi terzi, e impatto politico, ii) coerenza e complementarità con gli strumenti di finanziamento esterno dell'UE e necessità di cofinanziamento, iii) effetto leva dell'esperienza e della competenza della BEI, iv) impatto sociale, sostegno alle PMI, sviluppo del settore privato locale e microfinanza nei paesi partner, v) sostegno all'azione dell'UE in materia di clima e impatto ambientale; vi) impatto sul fondo di garanzia e sul bilancio dell'UE, vii) impatto sulla posizione in materia di rischio di credito, il rating e le risorse della BEI. Va notato che gli ultimi due criteri (impatto sul fondo di garanzia e sul bilancio dell'UE, impatto sul rischio di credito e le risorse della BEI) sono probabilmente i più importanti in quanto definiscono de facto i limiti entro i quali la decisione sarà attuata.



Sulla base di questa analisi, la relazione contiene una valutazione dell'impatto di ciascuna opzione, rispetto allo scenario di base, in termini di efficacia (Efv), efficienza (Efc) e coerenza (C). Tale valutazione è di natura qualitativa e si basa sulla valutazione qualitativa del probabile impatto svolta dai servizi della Commissione.

Dal punto di vista della Commissione, le spese amministrative di attuazione delle opzioni analizzate dovrebbero essere equivalenti a quelle dell'attuazione dello scenario di base.

Dalla valutazione risulta che i probabili effetti cumulati dell'opzione CLOSE e MICRO non sarebbero significativamente superiori a quelli dello status quo. D'altro canto, l'opzione FOCUS avrebbe impatti più positivi e ha pertanto un punteggio migliore rispetto alle altre

opzioni analizzate, in particolare in termini di impatto sul bilancio e coerenza e complementarità con le politiche e gli strumenti dell'UE.

	SCENARIO DI BASE	CLOSE	MICRO	FOCUS
Sostegno alle priorità politiche dell'UE, compreso l'allargamento, la politica di vicinato, lo sviluppo dei paesi terzi, e impatto politico	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +
Coerenza e complementarità con gli strumenti di finanziamento esterno dell'UE e necessità di cofinanziamento	0	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : - <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : +
Effetto leva dell'esperienza e della competenza della BEI	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +
Impatto sociale, sostegno alle PMI, sviluppo del settore privato locale e microfinanza nei paesi partner	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : - <u>C</u> : 0	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : 0
Sostegno all'azione dell'UE in materia di clima e impatto ambientale	0	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : - <u>C</u> : 0	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : +	<u>Efv</u> : + <u>Efc</u> : + <u>C</u> : +
Impatto sul fondo di garanzia e sul bilancio dell'UE	0	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : - <u>Efc</u> : - <u>C</u> : -	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : 0.
Impatto sulla posizione in materia di rischio di credito/rating e risorse della BEI	0	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : + <u>C</u> : n.a.	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : - <u>C</u> : n.a.	<u>Efv</u> : 0 <u>Efc</u> : 0 <u>C</u> : n.a.
Impatto medio complessivo	0	- “+”: 6 “0”: 5 “-”: 9	- “+”: 4 “0”: 4 “-”: 12	+ “+”: 10 “0”: 10 “-”: 0

6. CONFRONTO FRA LE OPZIONI

Sulla base del punteggio qualitativo fornito, l'opzione FOCUS è chiaramente quella preferibile. Va notato che, nel quadro di questa opzione, l'obiettivo 3 non sarebbe raggiunto in quanto la valutazione ha dimostrato che la garanzia di bilancio dell'UE non è lo strumento idoneo a coprire il finanziamento da parte della BEI di tutti i tipi di operazioni di microfinanza nelle regioni coperte dalla garanzia dell'Unione.

Nessuna delle parti interessate si è opposta all'opzione scelta. In particolare, l'opzione FOCUS è in linea con le opinioni espresse dalla maggior parte dei soggetti consultati. In particolare, le ONG consultate, i parlamentari europei e gli Stati membri nonché il comitato direttivo dei saggi (istituito in occasione del riesame intermedio della decisione vigente) hanno sottolineato la necessità di chiarire i casi in cui il valore aggiunto del finanziamento della BEI coperto dalla garanzia dell'Unione è più elevato e di trovare i modi per incentivare la BEI a concentrare l'utilizzazione della garanzia su tali situazioni. Le ONG consultate hanno contestato la necessità di estendere la garanzia dell'Unione a tutti i tipi di operazioni di microfinanza, come richiesto da alcuni parlamentari, data l'esistenza di numerosi altri operatori nel settore. Inoltre, le ONG consultate hanno chiesto un meccanismo tramite il quale la BEI potrebbe monitorare le emissioni di carbonio derivanti dalle sue operazioni di finanziamento.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Nella nuova proposta legislativa i meccanismi di monitoraggio e valutazione verranno rafforzati rispetto alla situazione attuale. In particolare, gli indicatori del monitoraggio operativo elaborati di recente dalla BEI (quadro di valutazione dei risultati – *REsults Measurement framework* – REM), saranno mantenuti e ulteriormente rafforzati.

Inoltre, i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi specifici saranno monitorati tramite indicatori di base riguardanti i settori seguenti: i) importo sottoscritto per regione, ii) importo versato per regione, iii) i progressi compiuti nel conseguimento di una distribuzione equilibrata di attività per paese, iv) ripartizione delle attività tra i vari obiettivi, v) volume dei prestiti per i cambiamenti climatici rispetto all'obiettivo di finanziamento fissato e impatto sulle riduzioni delle emissioni di gas serra assolute e relative, vi) numero di progetti valutati in funzione dei rischi climatici, vii) numero e importo delle operazioni finanziate con una combinazione prestiti/sovvenzioni e viii) numero e importo delle operazioni cofinanziate con altre istituzioni finanziarie internazionali.

Inoltre, una serie di indicatori di prestazione più dettagliati saranno desunti dalla metodologia a tre pilastri elaborata dalla BEI nell'ambito del REM. Il suo ruolo è mostrare come un prestito della BEI consente di raggiungere l'oggetto fissato, il quale produce un risultato che, nel corso del tempo, ha un impatto conforme agli obiettivi del mandato della Banca.

Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti che promuovono l'azione per il clima, la questione dell'ammissibilità delle operazioni in questo settore sarà chiarita usando criteri concordati sulla base delle definizioni esistenti della BEI – se necessario rese più rigorose – per monitorare le spese. La BEI testerà metodologie più avanzate che consentono di includere il carbonio e di migliorare la resilienza climatica dei suoi investimenti, nonché di considerare i rischi climatici nella valutazione dei progetti. Parallelamente la BEI dovrebbe continuare a sviluppare metodologie per valutare i rischi climatici al fine di rafforzare la resilienza climatica di tutte le operazioni, e integrare il prezzo del carbonio nell'analisi economica dei costi e dei benefici. È necessario altresì migliorare l'ammissibilità e i criteri restrittivi per i progetti ad alta intensità di carbonio nelle pertinenti politiche settoriali.

Inoltre, come la decisione n. 1080/2011/UE, anche la presente decisione prevederà la presentazione periodica di relazioni. La Commissione presenterà annualmente una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'esecuzione del mandato da parte della BEI. Tale relazione sarà pubblicata sul sito della Commissione.

Infine, sarà compiuta una valutazione intermedia dopo tre anni dall'inizio del mandato.