

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

FINALE
A6-0032/2005

8.2.2005

RELAZIONE

sulla relazione di attività per il 2003 della Banca europea per gli investimenti
(2004/2187(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Alain Lipietz

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8
PROCEDURA	12

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla relazione di attività del 2003 della Banca europea per gli investimenti (2004/2187(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 266 e 267 del trattato CE, che istituiscono la Banca europea per gli investimenti (BEI), nonché il protocollo relativo allo statuto della Banca europea per gli investimenti allegato al trattato,
 - vista la decisione della Conferenza dei presidenti del 15 maggio 1996 sull'organizzazione di una discussione annuale concernente le priorità in materia di prestiti, la relazione annuale e gli orientamenti della BEI, sotto la guida della commissione competente,
 - vista la relazione di attività del 2003 del gruppo BEI, il piano di attività 2004-2006, la relazione annuale 2003 del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), le relazioni annuali del comitato di verifica per l'esercizio 2003 e le risposte del comitato direttivo nonché l'audizione del Presidente della BEI da parte della commissione competente, il 23 novembre 2004,
 - vista la dichiarazione sulla *governance* alla BEI del 2 giugno 2004,
 - viste le osservazioni che figurano nella relazione annuale 2003 della Corte dei conti,
 - visto l'accordo di cooperazione CE-BEI del gennaio 2000,
 - viste le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001 e del Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003,
 - vista la sua risoluzione del 22 aprile 2004 sulla relazione di attività 2002 della Banca europea per gli investimenti¹,
 - visti gli articoli 112, paragrafo 2, e 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A6-0032/2005),
- A. considerando che la BEI è una banca pubblica istituita dal trattato CE come istituzione finanziaria privilegiata per conseguire gli obiettivi dell'Unione europea tramite i suoi investimenti e quelli che catalizza; che il contributo della BEI al conseguimento di tali obiettivi è stato riaffermato dai Consigli europei di Lisbona e Göteborg; che detti Consigli hanno tracciato le grandi linee che sottendono questi obiettivi, precisamente un'economia la cui competitività poggia sulla conoscenza e la coesione sociale, nel rispetto dei vincoli ambientali a livello locale e mondiale,

¹ Testi approvati in pari data, P5_TA(2004)0371.

- B. considerando che, in occasione di tali riunioni del Consiglio, l'Unione si è prefissa l'obiettivo di divenire l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica al mondo, in cui una crescita economica sostenibile comporta un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, una coesione sociale più solida e il rispetto dei vincoli ambientali; che tale obiettivo implica investimenti considerevoli; che è riconosciuta l'importanza del ruolo della BEI segnatamente per l'attuazione della "Iniziativa di crescita"; che il Parlamento europeo ha anche sottolineato l'importanza precipua che riveste il finanziamento con fondi propri del capitale di rischio, delle piccole e medie imprese (PMI) e del capitale umano,
- C. considerando che esistono differenze consistenti tra la domanda e la concessione di prestiti alle PMI nei singoli Stati membri,
- D. considerando che i prestiti concessi nel 2003 ammontavano a 46,6 miliardi di euro, di cui 37,3 miliardi per i paesi dell'Unione (80%), 5,7 miliardi per i paesi aderenti e in corso d'adesione, 3,6 miliardi per i paesi partner, segnatamente 2,1 miliardi per i paesi del partenariato euromediterraneo e 0,5 miliardi per i paesi ACP e PTOM; che il 40% di tali prestiti sono transitati per banche intermediarie,
- E. considerando che l'importanza della BEI nel dispositivo istituzionale dell'Unione e il volume di crediti che gestisce e attira, che in parte provengono dal bilancio dell'Unione, giustificano il dialogo portato avanti con il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, nonché la valutazione della Corte dei conti e, in relazione ai fondi dell'Unione, dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode,
- F. considerando che la BEI esercita un ruolo importante ed ha un effetto moltiplicatore nella mobilitazione di altre fonti di finanziamento, favorendo la partecipazione del settore privato e la ripartizione dei rischi, in particolare tramite gli strumenti del capitale di rischio e la concessione di garanzie,
 - 1. si congratula con la BEI per la sua relazione di attività 2003 e per il miglioramento generale della trasparenza nell'informazione diffusa ai cittadini e si compiace per la qualità delle relazioni instaurate con la BEI;

Obiettivi

- 2. invita la BEI a continuare a sostenere attivamente l'attuazione della strategia definita dai Consigli europei di Lisbona e di Göteborg, segnatamente tramite la sua "iniziativa per l'innovazione 2010" e il suo sostegno all'Iniziativa di crescita, tramite il finanziamento di programmi infrastrutturali e progetti di ricerca-sviluppo, nonché catalizzando fondi pubblici e privati; suggerisce alla BEI di collaborare maggiormente con la Commissione e la Banca centrale europea per definire le norme prudenziali che consentano di sviluppare la concessione dei prestiti corrispondenti senza compromettere la sostenibilità del debito pubblico negli Stati membri;
- 3. incoraggia la BEI ad annettere priorità al finanziamento delle reti transeuropee; sostiene la BEI nella decisione di investire maggiormente nel settore delle energie rinnovabili e di fare della prevenzione delle emissioni dei gas a effetto serra un elemento essenziale nella scelta dei progetti da sostenere;

4. si congratula con la BEI per lo sviluppo dei prestiti alle piccole imprese; la invita a prestare attenzione anche al settore dell'economia sociale e dei "servizi di prossimità" che, vista l'evoluzione demografica, rivestono una grande importanza per garantire un tasso di partecipazione alla vita attiva e un livello di coesione sociale ottimali;
5. invita la BEI a potenziare la concessione di prestiti alle PMI nei paesi in cui si registrano ritardi in tale settore, al fine di ridurre le sostanziali differenze esistenti tra gli Stati membri;
6. richiama l'attenzione sull'Anno internazionale del microcredito delle Nazioni Unite e sollecita la BEI a tenerne conto nella programmazione 2005;
7. incoraggia la BEI ad approvare un complesso di norme precise che definiscano i criteri quantitativi di valutazione dei progetti che le sono presentati e a predisporre uno studio sistematico dei risultati ottenuti in modo da poter valutare il loro contributo reale alla strategia di Lisbona;
8. riconosce l'impatto economico e sociale delle attività della BEI sulla crescita delle PMI e sull'occupazione, ma invita la BEI a potenziare tale impatto migliorando le strutture amministrative di accesso delle PMI al capitale di rischio e favorendo l'accesso alle sue attività da parte di partner finanziari locali e regionali;

Criteri e valutazione

9. si congratula con la BEI per i progressi compiuti in questi ultimi anni nella definizione selettiva dei progetti da sostenere, nel quadro degli obiettivi dell'Unione; la invita a precisare i propri criteri e a mostrarsi rigorosa nella valutazione dei risultati in rapporto agli obiettivi;
10. invita a ridurre con urgenza gli elevati oneri amministrativi imposti alle PMI e alle banche di modo che possano trarre maggior beneficio dal capitale FEI; invita a prestare particolare attenzione alla iniziativa per l'innovazione 2010 e ad abbassare la soglia per i relativi progetti;
11. riconosce la volontà della BEI di contribuire al processo di Lisbona, sottolinea il ruolo importante svolto dal FEI attraverso la iniziativa per l'innovazione 2010 e invita la BEI a consolidare la sua vocazione di motore finanziario della modernizzazione dell'Unione, segnatamente appoggiando la ricerca scientifica e, in particolare, i settori ad alta tecnologia;
12. invita la BEI a precisare i criteri dei suoi interventi al di fuori dell'Unione, al di là del mandato molto generale della Commissione, sulla base delle raccomandazioni del Parlamento europeo relative alla cooperazione e delle raccomandazioni della Banca Mondiale e di altre banche di sviluppo;
13. sostiene gli sforzi della BEI per ottimizzare il suo coordinamento con la Commissione attraverso il Gruppo di lavoro congiunto; suggerisce di formalizzare questo coordinamento e di estenderlo anche al Parlamento europeo;

14. invita la BEI a condurre un'inchiesta più circostanziata sul contributo reale degli investimenti dell'Unione europea e della BEI allo sviluppo regionale e di avvalersi di indicatori pertinenti, come per altro raccomanda il suo Servizio di valutazione operativa;
15. raccomanda alla BEI di continuare a meglio definire i criteri di assegnazione finale dei prestiti globali e invita la BEI a introdurre una procedura trasparente di verifica e valutazione dell'uso che ne viene fatto dalle banche intermediarie, permettendo così di verificare che la qualità dei prestiti della BEI benefici effettivamente i destinatari finali; ritiene che la BEI debba impegnarsi attivamente a monitorare e, se necessario, migliorare la promozione e l'erogazione di prestiti globali;
16. invita la Corte dei conti ad accertarsi che le condizioni stabilite per i prestiti concessi dalla BEI o le sovvenzioni che è autorizzata a distribuire tra i vari progetti non portino taluni beneficiari a godere indirettamente di sovvenzioni indebite, quando potrebbero ricorrere a finanziamenti sul mercato; incoraggia la BEI a dare alla Corte dei conti pieno accesso alle informazioni necessarie a tal fine, ivi comprese, se del caso, le informazioni commerciali di natura riservata o sensibili dal punto di vista del mercato;

Trasparenza e responsabilità

17. esprime il proprio compiacimento alla BEI per i progressi compiuti nel dialogo con il pubblico e le organizzazioni non governative (ONG), nonché per la pubblicazione delle sue relazioni sull'ambiente e sulla valutazione sociale dei suoi progetti nei paesi in via di sviluppo;
18. raccomanda la messa a punto di una speciale campagna d'informazione sulle attività della BEI per le PMI dei nuovi Stati membri;
19. approva vivamente le proposte sulla trasparenza adottate il 15 giugno 2004 dal consiglio di amministrazione; è disposto a partecipare attivamente alla procedura di consultazione prevista dalla relazione, nel contesto dell'adozione della convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (convenzione di Aarhus); sottolinea l'importanza della presa in considerazione delle richieste che saranno formulate, in questa consultazione, dalle istituzioni e dalle ONG;
20. ritiene che una maggiore considerazione andrebbe accordata al miglioramento del controllo contabile della BEI, conformemente alle raccomandazioni della relazione annuale del comitato di verifica e del servizio di valutazione operativa; ritiene che il Parlamento europeo dovrebbe esservi associato;
21. nutre preoccupazione per le ricorrenti accuse, riportate dalla stampa, su possibili conflitti di interesse a livello della direzione della BEI; invita la BEI a dotarsi di un codice deontologico che chiarisca gli obblighi dei membri della sua direzione in materia;
22. chiede alla BEI di continuare a fornire annualmente al Parlamento europeo e all'opinione pubblica una sintesi delle azioni concretizzate grazie al miglioramento del suo funzionamento, sulla linea della risoluzione citata del 22 aprile 2004 opportunamente approvata dal Parlamento europeo; riconosce, comunque, che è necessario proseguire gli

sforzi di riflessione sugli strumenti idonei a migliorare il controllo prudenziale esercitato sulla BEI, nell'ambito sia dell'utilizzo delle sue risorse proprie, sia delle dotazioni che le sono attribuite dal bilancio dell'Unione;

23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e alla BEI.

MOTIVAZIONE

Per quanto la Banca europea per gli investimenti (BEI) sia sorta in concomitanza con la Comunità europea, la storia delle relazioni con il Parlamento è molto recente: 5 anni fa il Parlamento ha votato la sua prima relazione d'iniziativa sulla BEI (affidandola peraltro al vostro attuale relatore). Ma quanta strada è già stata percorsa! All'epoca uno dei dirigenti della BEI aveva proclamato che la BEI doveva render conto solo ai mercati («accountable only to the markets»), ma né i mercati (che non riconoscevano le norme di gestione di una banca d'affari), né le istituzioni né i cittadini (che cercavano di controllare le sue scelte di investimenti) dividevano questa affermazione.

Oggi la situazione si è chiarita. La Banca riconosce di essere «policy oriented», appartiene alla grande famiglia degli Istituti finanziari internazionali (IFI) creati da un gruppo di Stati legati da un trattato al fine di finanziare o catalizzare il finanziamento degli obiettivi di tale trattato. Questo statuto è stato ricordato dai grandi Consigli europei che hanno precisato gli obiettivi dell'Unione, ovvero quelli di Lisbona e di Göteborg, nonché dal Consiglio di Roma, che ha sottolineato il ruolo della BEI nella sua Iniziativa di crescita. Non vi è dubbio che questo chiarimento è in gran parte dovuto al dialogo che intercorre da 5 anni fra il Parlamento e i dirigenti della BEI (i quali hanno dato prova di un'encomiabile disponibilità al dialogo). È probabile che l'allargamento dell'Unione abbia a sua volta contribuito a riportare la BEI alla sua vocazione primaria.

La BEI, la cui attività è quasi il triplo di quella della Banca Mondiale, ha destinato nel 2003 il 92% dei suoi prestiti all'Europa a 25, mentre il resto è stato destinato essenzialmente ai paesi legati all'Unione da specifici programmi di cooperazione (nella fattispecie quasi esclusivamente su mandato del Consiglio). È dunque normale che la BEI dialoghi con i deputati europei e le organizzazioni della società civile per meglio definire cosa l'Unione si attenda da lei.

A. Obiettivi

Il Consiglio di Lisbona e quello di Göteborg hanno definito le grandi linee di questi obiettivi: un'economia la cui competitività sia fondata sulla conoscenza, nel rispetto dei vincoli ambientali locali e globali. Su richiesta del Parlamento, la BEI ha fatto evolvere i suoi programmi e i suoi prestiti sono divenuti più selettivi. Infatti, mentre nel 1999 la quota delle energie rinnovabili finanziate dalla BEI era inferiore a quella della base già esistente di energie rinnovabili, la BEI si è prefissa l'obiettivo di portare tale quota al 50%! Il Parlamento non può che incoraggiare la BEI a continuare su questa strada, in particolare finanziando le reti transeuropee scelte in funzione della quantità di gas a effetto serra evitata.

Del pari, tramite la sua iniziativa «Innovazione 2010» la Banca tiene conto degli investimenti materiali e immateriali richiesti dalle nuove tecnologie. Dal momento che sono soprattutto le piccole e medie imprese ad occuparsene, la BEI (sempre su invito del Parlamento) ha portato al 30% la parte dei prestiti destinati a «piccoli» crediti, facendoli transitare per banche intermedie alimentate dai suoi «prestiti globali».

Detta evoluzione pone vari tipi di problemi.

- Trattandosi di grandi programmi (come il finanziamento di infrastrutture di trasporto in comune), emerge una contraddizione fra gli sforzi della BEI per offrire alle autorità pubbliche crediti a lungo termine e a basso costo e il Patto di stabilità, che attualmente limita la capacità di queste autorità pubbliche di aver ricorso a questi prestiti, dal momento che i relativi criteri non tengono conto della «sostenibilità» dell'assunzione di prestiti. L'artificio, che consiste nel far assumere dall'iniziativa privata questo tipo di investimenti di utilità pubblica europea, pur con crediti della BEI e garanzie dello Stato, può sollevare dei problemi di impegni fuori bilancio mal recepiti nella contabilità pubblica. Sarebbe opportuno formulare norme prudenziali più realistiche e il vostro relatore invita la BEI ad avviare una riflessione al riguardo con le altre istituzioni europee.
- Non sarebbe giusto ridurre l'andatura verso un'economia della conoscenza improntata alle nuove tecnologie. La formazione e la promozione di micro-unità (spesso del «terzo settore» associativo e cooperativo) rivolte al servizio alle persone rivestono a loro volta una grande importanza per evidenti ragioni socio-demografiche.
- La delega relativa alla gestione di crediti globali a banche intermediarie pone reali problemi relativi al rispetto degli obiettivi, il che rimanda al problema più generale esposto in appresso.

B. Criteri e valutazione

A una lettura dei testi attuali della BEI, la si collocherebbe ai primi posti del «benchmarking» dell'IFI in materia di criteri e di trasparenza. Questa nuova qualità eccezionale della BEI richiede una particolare vigilanza nella realizzazione degli intenti proclamati.

In primo luogo, gli obiettivi di Lisbona e di Goteborg sono di per sé troppo generici per costituire una vera e propria «tabella di marcia». La BEI deve dotarsi di una linea d'azione molto più precisa enunciando criteri quantitativi di valutazione dei progetti sottopostigli e studio sistematico dei risultati ottenuti. I lavori del servizio di valutazione della BEI sono considerevoli ma è l'insieme dei progetti che dovrebbe beneficiare di una «cultura della valutazione». Tanto più che la crescente mobilitazione delle opinioni pubbliche «limitrofe» dei grandi progetti può indurre a delegittimare gli interventi della BEI qualora non si mostrasse esemplare.

Per quanto riguarda gli interventi «al di fuori dell'Unione», i documenti di base a disposizione dell'IFI: oltre alle relazioni del Parlamento sulla politica di cooperazione, la BEI può basarsi sulla vasta letteratura esistente, ovvero ratificare le "Carte" esistenti, come gli "Equator Principles" per le banche d'investimento che operano nei paesi in via di sviluppo, gli Orientamenti dell'UNEP, le raccomandazioni destinate alla Banca Mondiale sulle industrie estrattive o le dighe (punto particolarmente sensibile per una banca che ribadisce il suo impegno a favore delle energie rinnovabili: l'energia idraulica può portare ad altri disastri ecologici!).

In seno all'Unione la BEI deve acquisire una perizia incontestabile in materia di valutazione dei progetti che essa finanzia, a prescindere che l'obiettivo perseguito sia lo sviluppo regionale, l'inclusione sociale, lo sviluppo sostenibile o l'economia della conoscenza.

La BEI non controlla ovviamente l'insieme della definizione e della valutazione delle politiche pubbliche europee che essa finanzia. Pertanto bisogna valutare molto positivamente la creazione del Gruppo di lavoro congiunto con la Commissione. Sarebbe opportuno che questo gruppo di lavoro sia formalizzato e che il Parlamento partecipi alle sue attività.

Tuttavia, quando il 30% dei crediti della BEI assume la forma di «prestiti globali» ridistribuiti da intermediari, è fondamentale che la medesima precisione sia richiesta sia per questi prestiti che per quelli diretti. Dal momento che l'istruzione di questi crediti resterà appannaggio di banche intermediarie, è quanto mai urgente formalizzare i criteri di ammissibilità e organizzare una discussione trasparente in merito alla pertinenza delle scelte di questi intermediari. In particolare bisogna poter verificare che la qualità dei prestiti (tassi e scadenze particolarmente favorevoli), sulla base della valutazione «AAA» della BEI, benefici effettivamente i destinatari finali... senza essere captata dalla «commissione» di questi intermediari!

C. Trasparenza e responsabilità (accountability)

I progressi della BEI in materia di trasparenza sono impressionanti: riunioni quasi semestrali con le ONG (European Bankwatch), pubblicazioni di relazioni specifiche sull'ambiente e l'impatto sociale dei progetti finanziati nei paesi in via di sviluppo, ecc.

Ma la BEI vuole spingersi ancora oltre e dobbiamo congratularla in questo. Il 15 giugno 2004 il Consiglio d'amministrazione ha pubblicato delle «Proposte per la trasparenza», la cui attuazione porrebbe la BEI all'avanguardia delle istituzioni finanziarie e metterebbe a tacere i suoi detrattori. È prevista un'ampia consultazione per perfezionare queste proposte. A fianco delle organizzazioni della società civile, sarebbe opportuno che il Parlamento fosse associato a questo processo di consultazione, tanto più che a livello dell'insieme delle Istituzioni dell'Unione (Convenzione di Aarhus) ha preso il via un ampio movimento di definizione degli obblighi di trasparenza.

In ogni caso il Parlamento seguirà con attenzione i progressi relativi a questa consultazione.

Questa esigenza di trasparenza e di buon governo non riguarda solamente i cittadini interessati dall'azione di una banca «policy oriented», ma riguarda anche gli azionisti interessati da quella che resta anche una «banca per gli investimenti». Ebbene questi azionisti sono gli Stati e, trattandosi di operazioni su mandato del Consiglio, l'Unione stessa. Ovvero, comunque, i contribuenti.

La BEI ha esplicitamente riconosciuto la competenza dell'OLAF. Resta da risolvere il problema della sorveglianza prudenziale dei crediti che la Banca stessa mobilita da sola. Il Parlamento ripete da oltre 5 anni che la sola autorità di sorveglianza legittima, in seno al Sistema europeo delle banche centrali, è quella della BCE stessa (l'alternativa, la Banque de Luxembourg, indipendentemente dalla sua perizia, non corrisponde infatti alle aspettative dei cittadini dell'Unione e della comunità finanziaria internazionale).

In termini di governance, non è la mancanza di «prudenza» che viene rimproverata alla BEI nella stampa internazionale, ma le occasioni di conflitti d'interesse a livello della sua

direzione. I membri del suo comitato direttivo sono reperiti nel novero delle personalità del mondo della finanza europea e pertanto tali problemi sono inevitabili. I problemi potrebbero essere circoscritti enunciando regole deontologiche severe e ponendo l'accento sul rispetto di queste regole.

Siamo certi che la BEI, come peraltro ha già iniziato a fare, saprà redigere un rendiconto annuale degli sforzi compiuti per tener conto delle raccomandazioni del Parlamento e sarebbe utile che questo resoconto fosse allegato alla sua relazione annuale.

Così facendo, la collaborazione sempre più fruttuosa fra la BEI e il Parlamento europeo potrebbe passare da «eccellente» a «esemplare»!

PROCEDURA

Titolo	Relazione di attività per il 2003 della Banca europea per gli investimenti		
Numero di procedura	2004/2187(INI)		
Base regolamentare	artt. 112, par. 2 e 45		
Commissione competente per il merito Annuncio in Aula dell'autorizzazione	ECON 18.11.2004		
Commissione(i) competente(i) per parere Annuncio in Aula			
Pareri non espressi Decisione			
Cooperazione rafforzata Annuncio in Aula			
Proposta(e) di risoluzione inclusa(e) nella relazione			
Relatore(i) Nomina	Alain Lipietz 21.9.2004		
Relatore(i) sostituito(i)			
Esame in commissione	22.10.2004	18.1.2005	2.2.2005
Approvazione	2.2.2005		
Esito della votazione finale	favorevoli:	40	
	contrari:	5	
	astensioni:	0	
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Pier Luigi Bersani, Udo Bullmann, Ieke van den Burg, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Robert Goebbels, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Ian Hudghton, Christopher Huhne, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Guntars Krasts, Kurt Joachim Lauk, Enrico Letta, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Cristobal Montoro Romero, Joseph Muscat, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Karin Riis-Jørgensen, Dariusz Rosati, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Manuel António dos Santos, Peter Skinner, Margarita Starkevičiūtė, Ivo Strejček, Sahra Wagenknecht		
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Alain Lipietz, Sarah Ludford, Diamanto Manolakou, Antonis Samaras, Gilles Savary, Theresa Villiers, Corien Wortmann-Kool, Josef Zieleniec		
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Ambroise Guellec		
Deposito – A[6]	8.2.2005	A6-0032/2005	
Osservazioni	...		