

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
2000/C 152/01	Relazione speciale n. 6/2000 relativa alla concessione, da parte della Comunità, di bonifici di interessi sui prestiti erogati dalla Banca europea per gli investimenti alle piccole e medie imprese a titolo dello strumento di prestito temporaneo, corredata delle risposte della Commissione	1

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 6/2000

relativa alla concessione, da parte della Comunità, di bonifici di interessi sui prestiti erogati dalla Banca europea per gli investimenti alle piccole e medie imprese a titolo dello strumento di prestito temporaneo, corredata delle risposte della Commissione

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

(2000/C 152/01)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
INTRODUZIONE	1-7	3
Il contesto e gli obiettivi	1-2	3
Il quadro giuridico	3	3
Il controllo della Corte	4-7	3
SINTESI DELLE OSSERVAZIONI PRINCIPALI	8-16	4
L'ATTUAZIONE DELLA MISURA	17-23	4
Le caratteristiche principali	17-19	4
La procedura	20-23	6
LA GESTIONE DI BILANCIO E LA PRESENTAZIONE DEI CONTI	24-27	7
L'evoluzione degli stanziamenti	24-25	7
La gestione di bilancio	26	8
La presentazione dei conti	27	8
IL CONTROLLO DELLA REGOLARITÀ E DELLA LEGITTIMITÀ	28-48	11
I risultati dei controlli in loco	28-37	11
Il risultato globale	28	11
Il numero di posti di lavoro ammissibili	29-30	11
Il cumulo con altri aiuti di origine comunitaria	31-34	12
L'inammissibilità del beneficiario o del prestito	35	12
L'inosservanza del periodo di ammissibilità	36-37	12
Le deficienze del sistema	38-43	13
Aspetti particolari	44-48	13
L'ordine di accoglimento delle domande	44	13
La parità di accesso	45	13
Il termine di attuazione	46-48	14

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
LA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA	49-69	14
L'effetto sull'investimento e la creazione di posti di lavoro	49-57	14
Le dimensioni dei beneficiari	58-59	16
La ripartizione geografica dei bonifici	60-63	16
Gli aspetti concorrenziali del mercato bancario	64-69	17
CONCLUSIONE	70-75	17
Risposte della Commissione		19

INTRODUZIONE

Il contesto e gli obiettivi

1. Il Consiglio europeo riunitosi a Copenaghen nel giugno 1993 ha invitato la BEI ad aumentare, in collaborazione con la Commissione, di tre miliardi di ECU lo strumento di prestito temporaneo di cinque miliardi di ECU adottato ad Edimburgo nel dicembre 1992 ⁽¹⁾. Di questo importo complementare, un miliardo di ECU doveva essere destinato a rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese (PMI) europee e doveva beneficiare di bonifici di interessi che potevano raggiungere al massimo il 3 % l'anno su un arco di cinque anni e la cui concessione era connessa alla creazione di posti di lavoro. Questa misura, chiamata Strumento temporaneo per le PMI, ma nota anche sotto il nome di linea di credito di Copenaghen, è stata creata da una decisione del Consiglio adottata nell'aprile 1994 ⁽²⁾ in base all'articolo 235 del trattato CE. Nei considerando di questa decisione il Consiglio ha richiamato l'urgenza dello strumento di Edimburgo ed ha sottolineato che questo nuovo strumento doveva essere posto in essere il più rapidamente possibile.

2. Sulla proposta della misura ha espresso parere favorevole il Comitato economico e sociale, che in particolare ha ritenuto necessario «che la Commissione e la BEI informino per tempo e in maniera dettagliata gli Stati membri e le organizzazioni delle PMI presenti nella Comunità circa i vari aspetti e l'attuazione di tale programma di abbuoni d'interessi, includendo formalmente in quest'azione anche gli istituti di credito e le loro organizzazioni centrali» ⁽³⁾.

Il quadro giuridico

3. La decisione del Consiglio dell'aprile 1994 presenta un quadro regolamentare, i cui elementi principali sono i seguenti:

- a) amministrazione della misura da parte della BEI, a nome della Comunità e conformemente ad un accordo di cooperazione concluso ⁽⁴⁾ fra la Commissione e la BEI;
- b) erogazione dei prestiti da parte della BEI in conformità dei suoi metodi;
- c) totale dei prestiti sovvenzionati fissato in 1 000 Mio ECU al massimo;

⁽¹⁾ Nelle conclusioni della riunione dell'11 e 12 dicembre 1992 a Edimburgo, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la BEI a considerare, in concertazione con la Commissione, l'istituzione di un nuovo strumento temporaneo di prestito di 5 000 Mio ECU, il cui obiettivo consisterebbe nell'accelerare il finanziamento di progetti di infrastrutture, in specie in relazione con le reti transeuropee.

⁽²⁾ Decisione 94/217/CE del Consiglio, del 19 aprile 1994 (GU L 107 del 28.4.1994, pagg. 57-58).

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale del 20 ottobre 1993 (GU C 352 del 30.12.1993, paragrafo 3.3).

⁽⁴⁾ L'accordo di cooperazione è stato firmato il 14 giugno 1994.

- d) decisioni di concessione dei prestiti sovvenzionati da adottarsi da parte della BEI nei 12 mesi successivi all'entrata in vigore della decisione del Consiglio, cioè entro il 28 aprile 1995;
- e) bonifici di interessi del 2 % l'anno per un periodo di cinque anni;
- f) progetti d'investimento in cui sia prevista la creazione di posti di lavoro;
- g) stesura, da parte della Commissione, di una relazione di valutazione annua, che indichi in particolare il ritmo di utilizzo globale dei prestiti e l'impatto constatato sulla creazione di posti di lavoro e sui tassi d'interesse ⁽⁵⁾.

Il controllo della Corte

4. A seguito della relazione della Corte sull'esercizio 1995 e nella risoluzione dell'aprile 1997, in cui concede il discarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale per l'esercizio 1995 ⁽⁶⁾, il Parlamento europeo ha invitato la Corte dei conti e la Commissione a riferirgli quanto prima «sulla gestione e sull'efficacia della linea di credito di Copenaghen, con particolare riguardo al funzionamento del legame instaurato fra creazione di posti di lavoro e bonifici di interessi».

5. L'interesse del Parlamento europeo per questa misura è stato suscitato dalle osservazioni della Corte dei conti sulla legittimità, la regolarità e l'efficacia dei prestiti di riconversione della CECA ⁽⁷⁾. Infatti, questi prestiti presentano numerose affinità con i prestiti erogati nel quadro di tale misura, in particolare per quanto riguarda la clausola che subordina il bonifico di interessi alla creazione di posti di lavoro.

6. Gli obiettivi del controllo sono stati, da un lato, verificare l'osservanza della regolamentazione applicabile e, dall'altro, valutare l'efficacia della misura rispetto ai suoi obiettivi specifici, cioè la promozione di investimenti nelle PMI e la creazione di nuovi posti di lavoro.

7. Sono stati visitati tutti gli Stati membri dell'Unione, allo scopo di analizzare, nel contesto nazionale, sia il dispositivo di attuazione, sia gli effetti della misura. Missioni di controllo sono state svolte presso 114 beneficiari e relativi intermediari finanziari in 6 Stati membri.

⁽⁵⁾ Quattro relazioni sono state presentate fra l'ottobre 1994 ed il dicembre 1997.

⁽⁶⁾ Decisione del Parlamento europeo del 10 aprile 1997 (GU L 162 del 19.6.1997, pagg. 29-38, paragrafo 57).

⁽⁷⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sulla CECA per l'esercizio 1995 (GU C 377 del 13.12.1996, pagg. 11-12, paragrafi 2.14-2.20).

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI PRINCIPALI

8. I versamenti eseguiti dalla Commissione alla BEI sono stati trattati come acconti e, quindi, contabilizzati nelle spese definitive della contabilità di bilancio della Commissione. In realtà, questi importi sono stati riversati agli agenti, ai fini della distribuzione ai beneficiari, solo dopo un lasso di tempo considerevole, cosicché alla fine del 1994, del 1995 e del 1996 il tasso reale cumulato di utilizzo dei fondi di bilancio disponibili ammontava allo 0 %, all'11 % ed al 52 % rispettivamente, mentre la contabilità di bilancio indicava per gli stessi esercizi tassi di utilizzo del 100 % (paragrafo 26).

9. Il saldo del conto tenuto dalla BEI a nome della Comunità non figura nel bilancio della Comunità. Gli interessi creditorî accreditati su questo conto, per un importo di 9,6 Mio ECU, non sono registrati fra le entrate per tutto il periodo dal 1994 al 1998 quando sono stati generati, fino al loro trasferimento alla Commissione nel settembre 1998. Sussiste un problema generale riguardo alla regolamentazione finanziaria in materia di contabilizzazione e di controllo di questo tipo di acconti (paragrafo 27).

10. L'esame, svolto dalla Corte, del sistema di gestione e di controllo relativo a questa misura ha consentito di individuare una serie di deficienze intrinseche del sistema: pagamento degli aiuti in base ad una dichiarazione degli interessati, gestione affidata a banche, presentazione e spiegazione insufficienti dei criteri, mancanza di una sanzione effettiva per falsa dichiarazione, mancanza di controlli presso i beneficiari. La Corte ha proceduto a controlli presso 114 imprese selezionate; tale selezione non si presta di per sé ad una semplice estrapolazione matematica. Tuttavia, questi controlli hanno consentito di rilevare numerosi errori, che confermano che le deficienze in causa sono reali (paragrafi 28-43).

11. Il dispositivo istituito ha limitato in alcune zone la parità di accesso per tutti i beneficiari potenziali, malgrado le disposizioni della decisione del Consiglio e dell'accordo di cooperazione (paragrafo 45).

12. In contrasto con le disposizioni dell'articolo 4 dell'accordo di cooperazione, che vietano il cumulo di un prestito sovvenzionato PMI con altri prestiti sovvenzionati dalla BEI nel quadro di altri accordi, una deroga è stata concordata fra i servizi della BEI e della Commissione per il caso di un aiuto FESR, che assumeva parimenti la forma di bonifici di interessi sugli stessi prestiti BEI. Poiché questa deroga non è stata decisa allo stesso livello dell'accordo di cooperazione e non è stata inserita nei contratti conclusi con gli intermediari, essa non ha valore legale e gli importi versati che si sono cumulati agli altri aiuti, devono essere considerati non conformi alla regolamentazione. Peraltro, sembra che questa eccezione non sia stata applicata in tutti i paesi (paragrafi 31-32).

13. La Corte ha riscontrato casi in cui, all'atto della domanda, la realizzazione dell'investimento era già avanzata: in effetti il prestito sovvenzionato aveva sostituito un package finanziario preesistente (paragrafo 53).

14. Sono le imprese creatrici di posti di lavoro che hanno beneficiato della misura, ma è impossibile stabilire se questi bonifici abbiano consentito di creare i posti di lavoro in questione. Inoltre il dispositivo di attuazione della misura non comporta gli elementi d'informazione indispensabili per individuare i posti di lavoro la cui creazione è originata direttamente dal prestito sovvenzionato (paragrafo 57).

15. Il coordinamento con altri aiuti offerti a livello regionale, nazionale od anche comunitario, non è stato preso in considerazione in misura sufficiente (paragrafi 62-63).

16. Spesso le banche incaricate della distribuzione hanno incorporato i bonifici nei package finanziari offerti ai loro clienti, a tal punto che non si è più ravvisata la provenienza del bonifico (paragrafo 69).

L'ATTUAZIONE DELLA MISURA***Le caratteristiche principali***

17. Le modalità di attuazione della misura sono state descritte in dettaglio in un accordo di cooperazione concluso fra la Commissione e la BEI il 14 giugno 1994, come pure nell'addendum a questo accordo firmato il 26 e 27 luglio 1995. I dati principali sull'esecuzione figurano nella *tabella 1*. Il totale dei prestiti ammissibili, cioè 1 000 Mio ECU, è stato ripartito fra gli Stati membri principalmente in funzione della popolazione, del prodotto nazionale lordo e del tasso di disoccupazione. È stato concesso effettivamente un importo di 923,2 Mio ECU, che ha dato luogo al pagamento di bonifici di interessi per 92,3 Mio ECU ⁽¹⁾. Le domande per le quali è stato eseguito un pagamento sono state 4 336 ⁽²⁾. Il numero dei posti di lavoro dichiarati rispondenti ai criteri di creazione di posti di lavoro è stato di 53 788 ⁽³⁾. All'epoca della stesura della presente relazione 32 pagamenti di bonifici, per un importo di 578 600 ECU, erano stati annullati o ridotti.

⁽¹⁾ I bonifici versati rappresentano il 10 % dei prestiti erogati (cfr. il paragrafo 19).

⁽²⁾ Dato che la stessa impresa poteva presentare più di una domanda, il numero dei beneficiari non è noto con esattezza, ma è comunque inferiore a 4 336. Lo stesso dicasi per il numero di posti di lavoro creati, dato che questo numero è stato ripetuto per ogni domanda dello stesso beneficiario in caso di domande multiple.

⁽³⁾ Somma delle cifre che figurano nelle dichiarazioni dei beneficiari. Fonte BEI.

Tabella 1
Attuazione della misura per Stato membro

(1 000 ECU)

Stati membri	Prestiti sovvenzionati disponibili ⁽¹⁾	Bonifici disponibili ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Bonifici versati	% di utilizzo	Numero di domande	Bonifico medio per domanda	Numero posti di lavoro dichiarati	Bonifici rimborsati ⁽³⁾	Numero di domande interessate ⁽³⁾
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
Belgio	33 210	3 321	2 189	66	100	21,89	1 520	15,2	1
Danimarca	13 026	1 303	1 237	95	36	34,35	978	0,0	0
Germania	253 900	25 390	20 445	81	886	23,08	8 222	0,0	0
Grecia	17 015	1 702	1 430	84	10	142,99	605	0,0	0
Spagna	131 272	13 127	12 536	95	1 005	12,47	6 070	291,8	21
Francia	139 117	13 912	13 860	100	976	14,20	9 053	63,2	4
Irlanda	7 699	770	384	50	9	42,71	184	0,0	0
Italia	144 400	14 440	14 440	100	335	43,10	7 844	208,4	6
Lussemburgo	1 140	114	114	100	3	38,00	55	0,0	0
Paesi Bassi	28 550	2 855	2 855	100	75	38,07	1 373	0,0	0
Austria	9 500	950	950	100	21	45,24	480	0,0	0
Portogallo	4 514	451	322	71	4	80,45	273	0,0	0
Finlandia	7 800	780	684	88	24	28,51	445	0,0	0
Svezia	10 457	1 046	1 036	99	40	25,89	702	0,0	0
Regno Unito	198 400	19 840	19 840	100	812	24,43	15 985	0,0	0
Totale	1 000 000	100 000	92 321	92	4 336	21,29	53 788	578,6	32

⁽¹⁾ Dopo ridistribuzioni.⁽²⁾ 10 % dell'importo dei prestiti sovvenzionati disponibili.⁽³⁾ Situazione al 31.3.1999.

Fonte: Banca europea per gli investimenti.

18. I prestiti sono stati erogati applicando lo strumento dei prestiti globali della BEI ⁽¹⁾. Questo strumento consiste nell'apertura di linee di credito a favore di intermediari finanziari, che le utilizzano per finanziare prestiti individuali che concedono ai loro clienti e di cui assumono la gestione e il rischio. Per questo utilizzo la BEI ha fissato alcune condizioni, di cui le principali sono: che il cliente dev'essere una PMI, che il suo settore di attività deve far parte di un elenco di settori ammissibili e che il prestito finanzi un progetto d'investimento. Secondo i criteri della BEI, una PMI è un'impresa con un attivo netto immobilizzato non superiore a 75 Mio ECU, un numero di addetti inferiore a 500 ed un capitale detenuto pari ad un terzo al massimo di quello di una società che non è una PMI (cioè che non risponde a questi criteri). Fra queste PMI, la BEI privilegia quelle con un numero di addetti inferiore a 50.

19. Il bonifico, che è versato in un'unica soluzione, è pari al 10 % del prestito espresso in ECU e non può superare l'importo di 3 000 ECU per posto di lavoro creato. A tal fine l'importo del prestito non può essere superiore al 75 % dell'investimento, per cui il bonifico non può superare a sua volta il 7,5 % di questo importo ⁽²⁾. È opportuno sottolineare che l'importo del bonifico è indipendente sia dal tasso d'interesse nominale del prestito, sia dal suo piano di rimborso.

La procedura

20. Alla distribuzione dei bonifici di interessi hanno provveduto agenti nazionali incaricati dalla BEI ⁽³⁾. Essi sono stati remunerati con una percentuale a carico della Comunità e calcolata in base ai bonifici pagati ai beneficiari ⁽⁴⁾. Alcuni agenti hanno svolto anche il ruolo di intermediario finanziario e concesso direttamente prestiti sovvenzionati.

21. Le imprese interessate hanno inviato all'agente nazionale, tramite l'intermediario finanziario, una o più domande in cui erano indicati gli importi del prestito e dell'investimento, nonché il numero di posti di lavoro di cui era prevista la creazione. La domanda doveva pervenire all'agente nazionale entro il 31 luglio 1995, termine prorogato al 15 dicembre 1995 per alcuni paesi

⁽¹⁾ Una descrizione dei prestiti globali della BEI si trova nella pubblicazione «BEI Informations» n. 86 del novembre 1995 (pagg. 7-8), pubblicata dalla BEI.

⁽²⁾ Nella stessa percentuale del 7,5 % la Commissione ha deciso di non autorizzare aiuti nazionali agli investimenti delle PMI al di fuori delle zone assistite (paragrafo 4.1 della comunicazione della Commissione sulla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle PMI — GU C 213 del 19.8.1992, pag. 2).

⁽³⁾ La BEI stessa ha provveduto alla distribuzione dei bonifici in Irlanda.

⁽⁴⁾ Alla distribuzione dei bonifici in Grecia ha provveduto il ministero dell'Economia, che ha rinunciato alla remunerazione.

(cfr. il paragrafo 47). Le domande sono state registrate in un elenco tenuto dall'agente per ordine cronologico di arrivo, elenco che ha stabilito la priorità della concessione dei bonifici (principio del «primo arrivato, primo servito», come previsto all'articolo 13 del precitato accordo di cooperazione).

22. In seguito, le imprese richiedenti hanno inviato all'agente nazionale, fra il 1° agosto 1995 ed il 30 giugno 1997, una dichiarazione in fede in cui erano indicati:

- a) il numero di addetti al 28 aprile 1994 (data di pubblicazione della decisione che istituisce la misura);
- b) il numero di addetti alla data della dichiarazione stessa;
- c) l'affermazione che l'aumento del numero dei posti di lavoro fra queste due date è stato reale e continuo nel corso del semestre precedente la data della dichiarazione.

In base a questo documento l'agente ha calcolato e versato l'importo del bonifico utilizzando i fondi posti a sua disposizione dalla BEI, fino ad esaurimento.

23. A pubblicizzare la misura hanno provveduto principalmente gli intermediari finanziari nell'ambito della loro attività abituale di promozione commerciale. Inoltre la BEI ha pubblicato una brochure, destinata alle imprese, che è stata diffusa dagli intermediari finanziari. Un riassunto del calendario di esecuzione è illustrato nella *tabella 2*.

Tabella 2

Riassunto del calendario di esecuzione della misura

- a) 28 aprile 1994: pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della decisione del Consiglio che istituisce la misura;
- b) 14 giugno 1994: conclusione dell'accordo di cooperazione fra la Commissione e la BEI;
- c) 1° luglio 1994-30 novembre 1994: stipulazione dei contratti con gli agenti nazionali;
- d) 31 luglio 1995: data limite prevista inizialmente per presentare le domande di bonifici;
- e) 15 dicembre 1995: data finale solo per gli Stati membri che non hanno esaurito al 31 luglio 1995 i fondi posti a loro disposizione;
- f) 1° agosto 1995-30 giugno 1997: presentazione delle dichiarazioni in fede che affermano fra l'altro che sono soddisfatte le condizioni connesse alla creazione dei posti di lavoro;
- g) 1° luglio 1997-30 settembre 1997: stesura dell'elenco definitivo dei beneficiari.

LA GESTIONE DI BILANCIO E LA PRESENTAZIONE DEI CONTI

diminuiti nel 1996 con uno storno di 7,5 Mio ECU alla linea B5-3 2 3 riguardante il progetto pilota «Crescita e ambiente» gestito dal Fondo europeo d'investimento (FEI). Infine, ed a titolo dello stesso esercizio 1996, sono stati annullati 25 Mio ECU (tabella 3).

L'evoluzione degli stanziamenti

24. Gli stanziamenti destinati a finanziare la misura sono stati iscritti nei bilanci dal 1994 al 1996, sulla linea B5-3 2 2, «Occupazione e crescita per l'Europa». Gli stanziamenti iniziali, scaglionati su tre esercizi, ammontavano in totale a 106 Mio ECU. Essi sono stati aumentati, nel 1994, con uno storno di 17 Mio ECU e

25. Gli stanziamenti erogati sono quindi ammontati a 93,5 Mio ECU. L'erogazione ha avuto luogo mediante versamenti su un conto tenuto dalla BEI a nome della Comunità. È da questo conto che la BEI ha eseguito i versamenti degli importi dei bonifici di interessi richiesti dagli agenti nazionali per le imprese beneficiarie che avevano soddisfatto le condizioni. La sintesi dei movimenti su questo conto è illustrata alla tabella 4.

Tabella 3

Esecuzione degli stanziamenti iscritti alla linea di bilancio «Crescita per l'Europa» (B5-3 2 2)

(Mio ECU)

Anno	Bilancio iniziale	BRS	Sorni di stanziamenti	Bilancio definitivo dopo BRS e sorni	Stanziamenti annullati	Esecuzione
1994	45,50	3,00	17,00	65,50		65,50
1995	2,75			2,75		2,75
1996	57,75		- 7,50 ⁽¹⁾	50,25	25,00 ⁽²⁾	25,25
Totale	106,00	3,00	9,50	118,50	25,00	93,50

⁽¹⁾ Storno a favore della linea B5-3 2 3 «Crescita e ambiente».

⁽²⁾ Stanziamenti previsti per finanziare Elise la cui proposta di decisione [COM (96) 155 def. del 10 aprile 1996] non è stata adottata dal Consiglio.

Fonte: Conti di gestione 1994-1996.

Tabella 4

Sintesi dei movimenti sul conto tenuto dalla BEI a nome della Comunità

(1 000 ECU)

Movimenti	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ⁽²⁾	Totale
Saldo al 1°1	0,0	46 596,9	65 606,1	52 369,7	9 396,3	656,5	
<i>Isritti a credito:</i>							
Versamenti degli stanziamenti ⁽¹⁾	45 500,0	22 750,0	25 250,0	0,0	0,0	0,0	93 500,0
Rimborsi dei bonifici annullati	0,0	0,0	28,2	19,5	531,6	0,0	579,3
Interessi	1 096,9	4 070,5	2 560,1	1 533,8	305,7	6,1	9 573,0
<i>Totale parziale</i>	46 596,9	26 820,5	27 838,2	1 553,4	837,3	6,1	103 652,2
Totale	46 596,9	73 417,3	93 444,3	53 923,1	10 233,6	662,5	
<i>Isritti a debito:</i>							
Riaccredito di stanziamenti nel bilancio generale	0,0	0,0	0,0	0,0	9 495,3	0,0	9 495,3
Importi versati agli agenti	0,0	7 811,2	41 074,7	44 526,7	81,8	0,0	93 494,4
- di cui commissioni	0,0	76,5	405,3	425,1	0,8	0,0	907,7
<i>Totale parziale</i>	0,0	7 811,2	41 074,7	44 526,7	9 577,1	0,0	102 989,7
Saldo al 31.12	46 596,9	65 606,1	52 369,7	9 396,3	656,5	662,5	
Totale	46 596,9	73 417,3	93 444,3	53 923,1	10 233,6	662,5	

⁽¹⁾ Gli stanziamenti eseguiti sul bilancio 1994 ammontano a 65,5 Mio ECU di cui 20 sono stati versati il 6.1.1995.

⁽²⁾ Situazione al 31.3.1999.

Fonte: Banca europea per gli investimenti.

La gestione di bilancio

26. In un primo tempo i versamenti eseguiti dalla Commissione alla BEI si sono cumulati su un conto il cui saldo era remunerato ad un tasso stabilito nell'accordo di cooperazione ⁽¹⁾. Questi versamenti sono stati trattati come acconti e quindi contabilizzati come spese definitive nella contabilità di bilancio della Commis-

sione. In realtà questi importi sono stati trasferiti agli agenti per essere distribuiti ai beneficiari solo dopo un lasso di tempo considerevole. Infatti, mentre il 73 % dell'importo globale dei bonifici è stato trasferito alla BEI nel 1994 e nel 1995, il 92 % dei pagamenti eseguiti da questi fondi è stato effettuato nel 1996 e nel 1997. Quindi, alla fine del 1994, del 1995 e del 1996, il tasso reale cumulato di utilizzo dei fondi di bilancio disponibili ammontava allo 0 %, all'11 % ed al 52 % rispettivamente, mentre la contabilità di bilancio indicava per gli stessi esercizi tassi di utilizzo del 100 % (tabella 5).

Tabella 5

Utilizzo dei fondi di bilancio disponibili

	(1 000 ECU)				
	1994	1995	1996	1997	1998
Esecuzione del bilancio	65 500	2 750	25 250	0	0
Fondi di bilancio disponibili	65 500	68 250	93 500	93 500	93 500
Versamenti annuali della BEI ai suoi agenti	0	7 811	41 075	44 527	82
Fondi di bilancio inutilizzati	65 500	60 439	44 614	87	6
% d'utilizzo dei fondi di bilancio disponibili	0 %	11 %	52 %	100 %	100 %

Fonte: Conti di gestione e Banca europea per gli investimenti.

La presentazione dei conti

27. L'analisi dei fondi disponibili sul conto BEI rispetto ai pagamenti eseguiti (tabella 6 e grafico 1) pone in risalto uno sfasamento fra l'imputazione al bilancio e l'erogazione della spesa. La sua entità rimette in causa la presentazione dei versamenti come spese definitive, che è contraria ai principi dell'annualità e della trasparenza dei conti di bilancio ⁽²⁾. Peraltro, il saldo del conto tenuto dalla BEI a nome della Comunità, pur rappresentando un credito

per quest'ultima ed un debito per la BEI, non figura nel bilancio della Comunità. Inoltre, gli introiti rappresentati dagli interessi accreditati a questo conto, per un importo di 9,6 Mio ECU, non figurano fra le entrate accertate per tutto il periodo compreso fra il 1994 ed il 1998, quando sono stati generati, fino al loro trasferimento alla Commissione nel settembre 1998 ⁽³⁾. Lo strumento di prestito temporaneo per le PMI è solo un esempio fra altri: si pone un problema generale riguardante la regolamentazione finanziaria in materia di contabilizzazione e di controllo di questo tipo di acconto.

⁽¹⁾ Gli interessi sono accreditati alla fine del mese, ad un tasso corrispondente alla media mensile dei tassi d'interesse giornalieri fissati dal sistema di regolamento dell'ECU.

⁽²⁾ Parere n. 4/97 sulla proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio recante modifica del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU C 57 del 23.2.1998, pagg. 20-21, paragrafi 3.7-3.8).

⁽³⁾ Le questioni del trattamento contabile degli anticipi ed acconti, nonché degli interessi, sono state trattate dalla Corte nel parere n. 4 del 10 luglio 1997 sulla proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio recante modifica del regolamento finanziario del 21.12.1997 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

Tabella 6

Confronto fra gli importi versati agli agenti e gli stanziamenti di bilancio disponibili sul conto tenuto dalla BEI a nome della Comunità

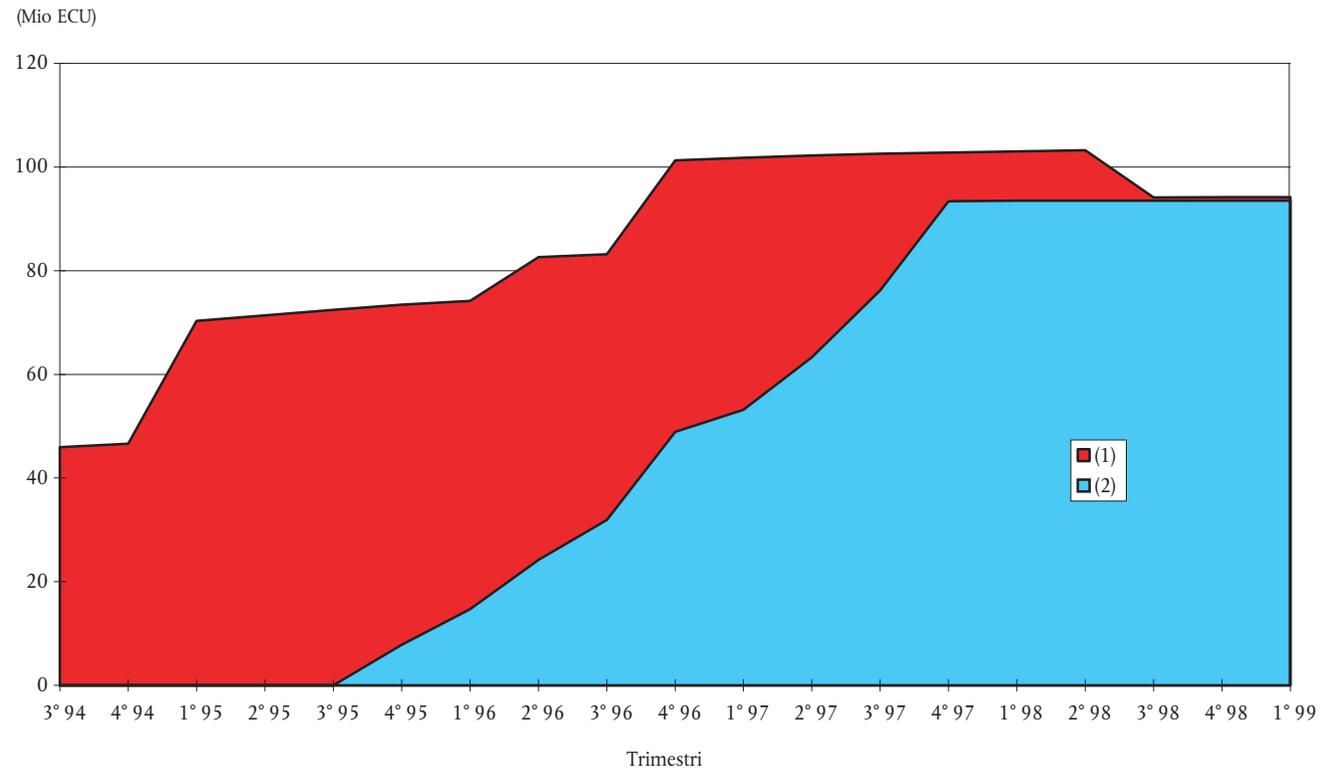
(1 000 ECU)

Trimestre	1994		1995				1996				1997				1998				
	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	
Importi versati agli agenti (bonifici e commissioni)	0	0	0	0	0	7 811	6 904	9 472	7 737	16 962	4 272	10 135	12 871	17 248	82	0	0	0	
Stanziamenti di bilancio disponibili sul conto alla fine del trimestre:																			
1° quota	45 500	45 500	45 500	45 500	45 500	37 689	30 785	21 313	13 576	0									
2° quota			22 750	22 750	22 750	22 750	22 750	22 750	22 750	19 364	15 092	4 957	0						
3° quota										7 750	7 750	7 750	7 750	7 750	0				
4° quota											17 500	17 500	17 500	17 336	87	6	6	6	6
Stanziamenti inutilizzati alla fine del trimestre	45 500	45 500	68 250	68 250	68 250	60 439	53 535	51 813	44 076	44 614	40 342	30 207	17 336	87	6	6	6	6	

Fonte: Commissione e Banca europea per gli investimenti.

Grafico 1

Confronto fra gli importi accreditati al conto e il loro utilizzo



IL CONTROLLO DELLA REGOLARITÀ E DELLA LEGITTIMITÀ**I risultati dei controlli in loco****Il risultato globale**

28. La Corte ha svolto controlli in loco presso 114 beneficiari stabiliti in sei Stati membri, cioè : Germania, Regno Unito, Italia,

Francia, Spagna e Austria. Questi beneficiari rappresentano 123 fascicoli di pagamenti, dato che alcuni di essi hanno beneficiato di diversi (due, tre o quattro) prestiti sovvenzionati dello strumento. In occasione di questi controlli la Corte ha constatato 61 errori nei fascicoli di 51 beneficiari, a favore dei quali erano stati erogati bonifici per un importo totale di 1,69 Mio ECU. Dopo l'eliminazione degli errori sovrapposti, il totale ammonta a 1,26 Mio ECU. I risultati dei controlli sono sintetizzati nella *tabella 7*.

Tabella 7

Sintesi degli errori riscontrati in occasione dei controlli in loco

Paragrafo della relazione	Tipo di errore	Numero delle imprese interessate dall'errore	Importo dei bonifici ricevuti dalle imprese interessate (1 000 ECU)	Importo degli errori (1 000 ECU)
29, 30	Inammissibilità dei posti di lavoro sovvenzionati	23	768	372
36, 37	Periodo di riferimento inammissibile	7	328	209
18, 35	Inammissibilità dell'impresa	4	219	219
35	Inammissibilità del prestito (< 5 anni)	4	83	83
34	Parte dell'importo del prestito inammissibile	11	272	42 ⁽¹⁾
—	Inammissibilità del tipo di spesa	2	63	58
31, 32	Cumulo con altri bonifici su prestiti BEI	10	581 ⁽²⁾	581 ⁽²⁾
	Errore globale ⁽³⁾	51 ⁽³⁾	1 689 ⁽³⁾	1 261 ⁽³⁾
	Totale delle imprese controllate	114	4 167	1 261

⁽¹⁾ Rispetto alle cifre che figurano nel testo al paragrafo 34 è stata aggiunta un'impresa in un altro paese che aveva sottoutilizzato il suo prestito e sono stati tolti alcuni altri errori di importo esiguo senza rapporto con l'IVA.

⁽²⁾ Di cui 98 000 ECU inficiati di altri errori.

⁽³⁾ L'errore globale non corrisponde alla somma degli importi dei diversi tipi di errori poiché un dato fascicolo può essere inficiato di diversi tipi di errori.

Fonte: Corte dei conti europea.

Il numero di posti di lavoro ammissibili

29. L'importo dei bonifici dipendeva dal numero di posti di lavoro creati (e mantenuti per almeno sei mesi) dall'impresa beneficiaria, con un massimo di 27 per le imprese della seconda categoria (cfr. il paragrafo 58). In 23 dei 114 casi controllati la Corte ha constatato un numero di posti di lavoro realmente ammissibili inferiore al numero che aveva beneficiato di bonifici. Il totale dei posti di lavoro sovvenzionati per l'insieme dei beneficiari controllati era pari a 1 389, per un importo di 4,17 Mio ECU, di cui 256, per un importo di 768 000 ECU, riguardavano i 23 beneficiari

per i quali era stato constatato uno scarto. Il totale degli scarti ammonta a 124 posti di lavoro, il che corrisponde ad un importo di 372 000 ECU versato indebitamente. Peraltro, le cifre riguardanti i posti di lavoro creati, sovvenzionati o meno, quali sono stati dichiarati dalle imprese, sono risultate ben poco affidabili: in 84 dei 114 casi esaminati sono risultate inesatte.

30. Fra i 124 posti per i quali sono stati versati bonifici pur non essendo tali posti ammissibili, 91 semplicemente non erano stati creati in realtà e 33 riguardavano un'impresa ubicata in Spagna appartenente alla categoria 2 (cfr. il paragrafo 58), il che significa che era di rigore il massimale di 27 posti sovvenzionabili. Tutta-

via, il prestito sovvenzionato è stato suddiviso in quattro prestiti erogati da quattro banche intermediarie diverse. Per ciascuno di questi prestiti parziali è stato dichiarato un numero di posti di lavoro inferiore a 27, di modo che la questione della categoria si poneva solo al livello globale dei 60 posti di lavoro dichiarati e sovvenzionati. Ciò è sfuggito completamente sia all'agente nazionale, sia alla BEI, anche se due degli intermediari hanno dichiarato che l'impresa apparteneva alla prima categoria e gli altri due intermediari alla seconda.

Il cumulo con altri aiuti di origine comunitaria

31. L'accordo di cooperazione stabiliva all'articolo 4 che, per ciascun beneficiario, il prestito sovvenzionato per le PMI non doveva essere combinato con altri prestiti dotati di bonifici concessi dalla BEI nell'ambito di altri accordi, né con prestiti sovvenzionati CECA. Peraltro, una dichiarazione a tal fine figurava nella ricevuta che il beneficiario doveva firmare all'atto dell'incasso del bonifico. Nel luglio 1994 il servizio della BEI responsabile della gestione ha proposto al servizio competente della Commissione di non applicare questa disposizione al cumulo con aiuti distribuiti sotto forma di bonifici di interessi nell'ambito di una misura attinente al FESR ⁽¹⁾. Si presumeva che il servizio interessato della Commissione avrebbe approvato questa deroga non opponendosi alla stessa.

32. In effetti, numerosi casi di cumulo sono stati scoperti in occasione dei controlli della Corte, ma solo in Spagna, in quanto gli intermediari di altri paesi non sembrano essere stati al corrente dell'esistenza della deroga. In Spagna, su 11 imprese beneficiarie controllate (653 000 ECU di sovvenzioni percepite), 10 presentavano un cumulo fra sovvenzioni PMI (581 000 ECU) e l'aiuto FESR (370 000 ECU). Anche quest'ultimo ha assunto la forma di un bonifico di interessi basato sullo stesso prestito della BEI, che di conseguenza ha usufruito di bonifici due volte. La regola del non cumulo si applica a maggior ragione a sovvenzioni concesse per uno stesso prestito, chiunque sia l'intermediario che ha accordato la sovvenzione, dal momento che questa è a carico del bilancio comunitario. Pertanto, essendo il cumulo escluso dall'articolo 4 dell'accordo di cooperazione e le date valuta delle sovvenzioni concesse alle PMI essendo posteriori a quelle delle sovvenzioni FESR, i bonifici PMI in questione sono da considerarsi non conformi alla regolamentazione. Una deroga convenuta a livello di servizi non ha alcun valore legale. Solo un documento approvato allo stesso livello dell'accordo di cooperazione avrebbe potuto costituire un'eccezione valida. Inoltre, i contratti stipulati con gli agenti e gli intermediari finanziari contenevano come allegato il testo dell'accordo senza questa modifica.

33. Per quanto riguarda il cumulo con i prestiti sovvenzionati CECA, la Corte ha già segnalato il rischio che esso non sia individuato nella relazione annuale sulla CECA per l'esercizio 1996 ⁽²⁾, e la Commissione si è impegnata a procedere ad una verifica, quando sia stato stabilito l'elenco dei beneficiari dello strumento PMI.

34. L'IVA pagata all'acquisto di beni d'investimento non è un onere per le imprese in quanto è detraibile ⁽³⁾. Tuttavia, nel Regno Unito, in 10 dei 28 beneficiari controllati, essa è stata inclusa nel calcolo del prestito sovvenzionato, per cui il bonifico versato è stato sopravvalutato. È questo un altro esempio della mancanza di chiarezza nella presentazione e nella spiegazione delle regole da rispettare. L'errore totale è dell'ordine di 40 000 ECU su un totale di bonifici pari a 253 000 ECU versati alle 10 imprese interessate e di 789 000 ECU per l'insieme delle imprese controllate nel Regno Unito. Questo tipo di errore non è stato constatato in altri paesi.

L'inammissibilità del beneficiario o del prestito

35. Fra le 114 imprese controllate la Corte ha riscontrato quattro imprese, che hanno beneficiato in totale di un importo di bonifici di 219 000 ECU, che non rispondevano ai criteri della definizione di PMI presa in considerazione per questa misura, o dell'elenco dei settori di attività ammissibili (cfr. il paragrafo 18). Quanto ai contratti dei prestiti, essi stipulavano che dovevano avere una durata di almeno 5 anni, il che corrisponde al periodo su cui è calcolato l'importo del bonifico. Nel corso dei suoi controlli la Corte ha rilevato tre casi di contratti di durata inferiore a 5 anni ed un caso di rimborso anticipato prima del quinquennio. I bonifici versati indebitamente ammontavano in totale a 83 000 ECU.

L'inosservanza del periodo di ammissibilità

36. La dichiarazione in fede relativa al numero di posti di lavoro creati doveva essere presentata all'agente entro il 30 giugno 1997, anche se a tale data la disponibilità dei fondi necessari al pagamento di ogni bonifico non era garantita. Nei tre mesi successivi, cioè entro il 30 settembre 1997, l'agente doveva redigere l'elenco definitivo dei beneficiari da comunicare alla BEI.

37. Tuttavia, nel Regno Unito sono state accettate dichiarazioni emesse fra queste due date. Infatti, l'intermediario finanziario, che era anche l'agente (cfr. il paragrafo 68) ha chiesto ad alcuni clienti (quelli per cui la disponibilità dei fondi dipendeva dalla rinuncia dei beneficiari prioritari sull'elenco) di produrre questo documento dopo essersi accertato della disponibilità dei fondi, quindi dopo il 30 giugno 1997. In questo modo i beneficiari hanno potuto disporre, per la creazione di posti di lavoro, di un periodo più lungo che in altri paesi. Fra i 28 beneficiari controllati nel Regno Unito la Corte ha riscontrato 6 casi in cui il periodo di ammissibilità superava la data del 30 giugno 1997. Questi casi si riferivano ad un importo totale di bonifici versati di 149 000 ECU. Un caso analogo di creazione e di mantenimento di posti di lavoro fuori periodo è stato constatato in Spagna (60 000 ECU).

⁽¹⁾ Decisione della Commissione del 25 novembre 1994, C(94) 3044, che istituisce una sovvenzione globale per le regioni dell'obiettivo 1 in Spagna nel quadro degli interventi del FESR del periodo 1994-1999.

⁽²⁾ GU C 380 del 15 dicembre 1997, pag. 11, paragrafi 2.28-2.33.

⁽³⁾ L'IVA versata all'acquisto di un bene, secondo i principi stessi che disciplinano questa imposta, è un credito dell'impresa nei confronti delle autorità fiscali ed in quanto tale è iscritta all'attivo del bilancio dell'impresa.

Le deficienze del sistema

38. I numerosi errori constatati riflettono le deficienze intrinseche del sistema di gestione e di controllo, che la Corte ha individuato all'atto dell'analisi del sistema. In primo luogo, il fatto che il pagamento dei bonifici fosse fondato su una dichiarazione presentata dal beneficiario stesso non offriva la migliore garanzia di esattezza, dato che il solo rischio in caso di dichiarazione erronea era il rimborso della somma percepita indebitamente. Inoltre, la presentazione del modulo di dichiarazione e le istruzioni per compilarlo erano imprecise, in particolare riguardo al concetto di mantenimento del numero più elevato di posti di lavoro nel corso del semestre precedente la data della dichiarazione. Istruzioni più accurate ed una presentazione più chiara del modulo avrebbero certamente consentito di evitare la maggior parte dei problemi d'interpretazione incontrati e di diminuire così il numero degli errori constatati.

39. Anche il fatto che la misura sia stata gestita, a livello operativo, da banche non è di per sé una garanzia sufficiente della regolarità delle dichiarazioni. In generale, solo molto raramente le banche hanno creato un dispositivo di controllo sistematico dei criteri di ammissibilità ed in specie dei posti di lavoro supplementari realmente creati. Infine, non è stata prevista alcuna sanzione nei casi in cui gli intermediari avevano trasmesso dichiarazioni inesatte.

40. Il dispositivo non prevedeva controlli compensativi sufficienti; infatti, la BEI si limitava a verificare presso gli agenti le loro procedure e l'esistenza dei documenti richiesti dallo strumento, nonché a svolgere un controllo di coerenza sui documenti ricevuti dai suoi agenti. La Commissione, dal canto suo, non ha espletato alcun controllo di regolarità in merito a questa misura.

41. Portare la prova della creazione di posti di lavoro è un problema ben noto sia alla Corte, sia ai servizi della Commissione, che applicano e controllano da molti anni questo tipo di misura (ad esempio i prestiti sovvenzionati di riconversione CECA). La documentazione, di preferenza ufficiale, soggetta al controllo delle autorità fiscali o della sicurezza sociale nazionali, varia da un paese all'altro. Anche se l'accordo di cooperazione prevede che: «i beneficiari sono tenuti per contratto a fornire i documenti giustificativi necessari alla verifica del numero di posti di lavoro creati...», l'esperienza acquisita dalla Commissione non è stata sfruttata e la Corte ha riscontrato solo molto raramente casi in cui si era compiuto un tentativo di controllo su questa base prima che essa stessa procedesse ad un esame. Nell'unico caso in cui l'agente nazionale aveva controllato seriamente e sistematicamente le dichiarazioni in base ai documenti ufficiali, i documenti di riferimento sono risultati inadeguati, in quanto le cifre erano globali ed i periodi di riferimento troppo lunghi.

42. L'accordo di cooperazione disponeva che i prestiti sovvenzionati dovevano avere una durata minima di cinque anni e non potevano essere rimborsati anticipatamente prima della fine di tale periodo, pena l'annullamento del bonifico. Al riguardo l'intermediario finanziario era tenuto ad informare la BEI ed a recuperare il bonifico su richiesta della BEI stessa.

43. Tuttavia, il fatto di affidarsi alle sole banche per individuare e recuperare bonifici divenuti inammissibili dopo il loro versamento, non garantisce la separazione delle funzioni, che è indispensabile per l'affidabilità del controllo. Senza un controllo compensativo ad un altro livello, il rispetto di questa norma non è garantito in misura sufficiente. Infatti, un caso di rimborso anticipato non dichiarato è stato scoperto in occasione dei controlli in loco.

Aspetti particolari

L'ordine di accoglimento delle domande

44. Le domande di bonifici di interessi dovevano essere accolte secondo l'ordine cronologico di arrivo, quale risultava dall'elenco tenuto dagli agenti nazionali. In alcuni Stati membri quest'ordine non è stato rispettato. In Belgio i sei intermediari finanziari (compreso l'agente) hanno concluso un accordo per ripartire fra di loro l'importo dei bonifici disponibili ⁽¹⁾, il che era contrario alla regola dell'ordine cronologico e l'ha resa inapplicabile. Anche in Irlanda, poiché il sistema era basato su quote, l'applicazione di un ordine cronologico è stata esclusa, come nei paesi in cui l'agente ha selezionato egli stesso i beneficiari [cfr. il paragrafo 45.c)]. In Finlandia l'agente non ha predisposto un elenco cronologico; peraltro, ha accettato domande espresse oralmente, per cui è stato impossibile verificare l'ordine cronologico.

La parità di accesso

45. La decisione del Consiglio stabiliva che lo strumento doveva essere reso disponibile in tutta la Comunità ⁽²⁾ e l'accordo di cooperazione prevedeva una «promozione sufficiente dello Strumento PMI ed un'ampia diffusione presso le PMI di informazioni sull'esistenza dei prestiti PMI sovvenzionati». Nondimeno, lo strumento istituito ha limitato in talune zone la parità di accesso per tutti i beneficiari potenziali, in quanto:

- a) la misura è stata amministrata da banche che avevano contratti di prestito globali con la BEI, per cui ne erano escluse le banche che ne erano prive e di conseguenza i loro clienti abituali (ad esempio nei Paesi Bassi, in cui la banca più importante per il finanziamento delle PMI è stata così esclusa);

⁽¹⁾ In Belgio, all'inizio, i prestiti sovvenzionati potevano essere erogati da un solo intermediario finanziario, al tempo stesso agente. In seguito, cinque altri intermediari finanziari, peraltro già clienti della BEI, constatando la perdita di clienti a favore del primo, si sono lamentati di questa situazione ed hanno chiesto alla BEI di poter usufruire anch'essi della possibilità di concedere prestiti sovvenzionati ai loro clienti; questa possibilità è stata loro accordata alcuni mesi dopo che il primo intermediario finanziario aveva lanciato la misura. Per assorbire il ritardo, gli altri cinque intermediari finanziari hanno chiesto un accordo che stabilisse le quote di bonifici che ciascuno dei sei poteva distribuire ai propri clienti.

⁽²⁾ Ottavo considerando della decisione 94/217/CE del Consiglio del 19 aprile 1994 (GU L 107 del 28.4.1994, pagg. 57-58).

- b) non tutte le banche che avevano contratti di prestito globali con la BEI sono state scelte come intermediari per l'attuazione di questa misura, anche se lo auspicavano (ad esempio in Francia ed in un primo tempo anche in Belgio);
- c) certi agenti o intermediari hanno selezionato essi stessi i candidati, anziché fare un'ampia pubblicità alla misura (ad esempio in Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Austria).

Il termine di attuazione

46. L'articolo 1 della decisione del Consiglio che istituisce la misura stabiliva che la decisione di concessione dei prestiti sovvenzionati doveva essere adottata dalla BEI entro dodici mesi dalla pubblicazione della decisione stessa, quindi entro il 28 aprile 1995. In sostanza, questa data fissava un termine durante il quale non solo doveva essere concesso il prestito al beneficiario, ma anche la domanda di bonifici di interessi doveva essere ricevuta dall'agente nazionale. In effetti questa domanda rappresentava l'elemento che dava al prestito relativo il carattere di prestito sovvenzionato concesso dall'intermediario finanziario alle condizioni in vigore. Ora, nell'accordo di cooperazione concluso fra la Commissione e la BEI questo termine non è stato correttamente recepito per le due ragioni seguenti.

47. In primo luogo questo accordo stabiliva che il 28 aprile 1995 scadeva il termine per la conclusione dei contratti globali con gli intermediari finanziari e non per la stipulazione dei contratti di prestito ai beneficiari, il che poteva aver luogo fino a 12 mesi dopo la conclusione dei contratti di prestito globali e dunque dopo la data del 28 aprile 1995 prevista dalla decisione del Consiglio. In secondo luogo, questo accordo stabiliva che il 31 luglio ed il 15 dicembre 1995 erano i termini entro cui dovevano pervenire le domande di bonifici di interessi negli Stati membri, che avessero o meno esaurito i fondi concessi alla data del 31 luglio 1995, cioè rispettivamente tre e sette e mezzo mesi in più rispetto al termine previsto dalla decisione del Consiglio.

48. Inoltre, la rapidità di attuazione di questa misura era indicata sia nei considerando della decisione del Consiglio, sia nel parere del Comitato economico e sociale.

LA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA

L'effetto sull'investimento e la creazione di posti di lavoro

49. La misura mirava a promuovere ed a rendere più rapidi gli investimenti creatori di posti di lavoro da parte delle PMI, mettendo esclusivamente a loro disposizione un volume di prestiti di 1 000 Mio ECU abbinato ad uno sgravio degli oneri finanziari del 2 % l'anno per cinque anni. Gli interventi dovevano, così, rispondere al principale problema di molte PMI, soprattutto nella loro fase di creazione e di espansione, cioè reperire fondi tramite l'accensione di un prestito, in mancanza di capitali propri e di garanzie sufficienti, al tempo stesso limitando il costo dei prestiti in causa.

50. In occasione del controllo la Corte ha chiesto sistematicamente ai beneficiari e agli intermediari finanziari se la messa a disposizione del prestito sovvenzionato fosse stata un fattore decisivo per l'investimento e se avesse avuto una qualche influenza sull'importo, la natura o il calendario dell'investimento. Anche se nell'8 % dei casi controllati, che rappresenta il 6 % dell'importo dei bonifici, la messa a disposizione del bonifico ha indotto le imprese ad accelerare i loro investimenti, in nessuno dei casi esaminati la disponibilità del prestito sovvenzionato ha costituito il fattore determinante per la decisione d'investimento.

51. La mancanza di effetto sulle decisioni strategiche degli imprenditori è dovuta principalmente all'esiguità dell'importo del bonifico. Infatti, il suo impatto medio sul costo degli investimenti finanziati (oneri finanziari esclusi) è appena del 2,4 % (tabella 8), percentuale troppo modesta per essere considerata un fattore determinante nella decisione di un progetto d'investimento. Rispetto al volume d'investimento necessario alla creazione di un nuovo posto di lavoro, la somma di 3 000 ECU non è un incentivo sufficiente. Per esercitare un'influenza reale su questo tipo di decisione, occorrerebbe procedere ad assegnazioni più concentrate e più mirate.

Tabella 8

Effetto dei bonifici di interessi sugli investimenti e sui prestiti versati

(1 000 ECU)

Stati membri	Investimenti		Prestiti versati			Bonifici di interessi			
	Importo	Media per posto di lavoro creato	Importo	% sull'investimento	Media per posto di lavoro creato	Importo	% sul prestito	% sull'investimento	Media per posto di lavoro creato
Belgio	192 094	126,38	72 159	38	47,47	2 189	3,0	1,1	1,44
Danimarca	33 087	33,85	12 571	38	12,86	1 237	9,8	3,7	1,27
Germania	1 037 873	126,23	222 673	21	27,08	20 445	9,2	2,0	2,49
Grecia	45 738	75,60	16 170	35	26,73	1 430	8,8	3,1	2,36
Spagna	518 012	85,34	192 405	37	31,70	12 536	6,5	2,4	2,07
Francia	335 917	37,11	171 813	51	18,98	13 860	8,1	4,1	1,53
Irlanda	16 901	92,11	4 127	24	22,49	384	9,3	2,3	2,09
Italia	842 139	107,36	392 861	47	50,08	14 440	3,7	1,7	1,84
Lussemburgo	9 274	168,62	2 107	23	38,30	114	5,4	1,2	2,07
Paesi Bassi	158 205	115,23	76 435	48	55,67	2 855	3,7	1,8	2,08
Austria	57 770	120,35	9 820	17	20,46	950	9,7	1,6	1,98
Portogallo	10 746	39,36	6 265	58	22,95	322	5,1	3,0	1,18
Finlandia	26 641	59,87	7 072	27	15,89	684	9,7	2,6	1,54
Svezia	35 905	51,15	12 119	34	17,26	1 036	8,5	2,9	1,48
Regno Unito	467 930	29,27	258 210	55	16,15	19 840	7,7	4,2	1,24
Totale	3 788 233	70,43	1 456 806	38	27,08	92 321	6,3	2,4	1,72

Fonte: Banca europea per gli investimenti.

52. Il fatto che siano le banche intermediarie a correre il rischio bancario sui prestiti individuali, fa sì che esse applichino i propri criteri in materia di accoglimento delle domande di finanziamento. Ad esempio, esse hanno accettato ai fini del finanziamento con prestiti sovvenzionati solo progetti che avrebbero trovato comunque un finanziamento. Pertanto, il fatto che si tratti di prestiti sovvenzionati non ha creato alcuna capacità supplementare di finanziamento. In occasione delle visite negli Stati membri, la Corte ha appreso, in base a diverse testimonianze, che il problema principale di finanziamento per le PMI risiede nell'insufficienza dei capitali propri e delle garanzie da offrire ai finanziatori esterni. In questa prospettiva, agevolazioni come quelle create più recentemente e basate sul finanziamento di garanzie o sulla partecipazione temporanea al capitale di piccole imprese in fase di creazione o di espansione, consentiranno di meglio incentivare il finanziamento dei progetti che incontrano difficoltà nel reperire i fondi necessari ⁽¹⁾.

53. L'applicazione della regola «primo arrivato, primo servito» a livello nazionale ha indotto i candidati beneficiari a presentare, e le banche a trattare, soprattutto progetti che si trovavano in una fase avanzata di programmazione. Tenuto conto del rischio che altri richiedenti usufruissero dei bonifici prima di loro, gli imprenditori non hanno avuto il tempo di elaborare progetti nuovi, ma hanno presentato essenzialmente progetti per i quali l'investimento e il finanziamento erano già decisi e l'effetto previsto sul

numero di posti di lavoro già noto. Infatti, la Corte ha riscontrato casi in cui, al momento della domanda, la realizzazione dell'investimento era già avanzata, il prestito sovvenzionato avendo sostituito, in effetti, un package finanziario esistente.

54. I bonifici di interessi, pur essendo così chiamati, non sono stati percepiti come tali, in quanto il loro versamento non era connesso a quello degli interessi e non aveva luogo secondo un ritmo periodico. L'importo è stato ricevuto in un solo versamento distinto dai movimenti bancari del prestito, a seguito della dichiarazione sulla creazione di posti di lavoro. Inoltre, secondo le dichiarazioni degli imprenditori e delle banche, sembra che uno sgravio degli oneri finanziari sia considerato urgente solo quando il tasso d'interesse diventa troppo elevato, in ogni caso superiore a quello esistente durante il periodo di applicazione della presente misura.

55. Secondo le norme definite per l'applicazione della misura in causa, potevano beneficiare di un prestito sovvenzionato le imprese che avevano richiesto ed ottenuto un prestito bancario per finanziare un investimento e che avevano registrato un aumento del numero di posti di lavoro. Pertanto, non era necessario che esistesse un nesso causale fra la creazione di posti di lavoro e l'investimento in questione, poiché quest'ultimo talvolta non ha alcun effetto sull'occupazione o mira addirittura ad una razionalizzazione, che provoca una diminuzione dei posti di lavoro in un settore specifico, mentre l'impresa aumenta il numero di posti di lavoro globalmente. I prestiti sono stati utilizzati soprattutto per far pervenire le sovvenzioni alle imprese in espansione e il dispositivo, cioè una distribuzione decentrata e diffusa delle sovvenzioni da parte della rete bancaria, ha prevalso sullo scopo, cioè incentivare la creazione di posti di lavoro.

⁽¹⁾ In particolare le iniziative «Agevolazione tecnologica europea - assistenza all'avviamento» e «Meccanismo di garanzia per le PMI», che si iscrive nel quadro della «Agevolazione tecnologica per le PMI», che formano oggetto delle conclusioni del Consiglio straordinario del novembre 1997 a Lussemburgo e della decisione del Consiglio del 19 maggio 1998.

56. La regolamentazione specifica non ha escluso i casi di rilevamento, dove l'investimento consiste nel finanziare l'acquisto di un'impresa esistente; in questo caso la creazione di posti di lavoro equivale ad una conservazione di quelli preesistenti. Per i prestiti sovvenzionati CECA, progetti di questo tipo sono rigorosamente esclusi, anche nel caso in cui sono rilevate società in difficoltà, per cui si possono salvare posti di lavoro che altrimenti rischierebbero di essere perduti. Durante il controllo della linea di credito Copenaghen, la Corte ha rilevato diversi casi in cui l'investimento finanziato e sovvenzionato consisteva nel riprendere un'altra società con il relativo personale. Talvolta si trattava di un'operazione di salvataggio, che consentiva di rendere stabile una parte dei posti di lavoro; in altri casi, invece, non erano compromesse né l'esistenza dell'impresa, né la continuità dei suoi posti di lavoro.

57. Le sovvenzioni sono state in effetti distribuite ad imprese creatrici di posti di lavoro, ma è impossibile stabilire se queste sovvenzioni abbiano consentito di creare i posti di lavoro in causa. Inoltre, il dispositivo di attuazione della misura non comporta gli elementi d'informazione indispensabili per individuare i posti di lavoro la cui creazione è originata direttamente dal prestito sovvenzionato. Le cifre presentate dalla Commissione ⁽¹⁾ consistono in una somma degli aumenti di addetti indicati dalle imprese fra la data di riferimento e la data della dichiarazione. Si tratta di tutti gli aumenti, che siano o meno in relazione con l'investimento finanziato dal prestito sovvenzionato. Per di più, questi dati non sono stati verificati né dalla Commissione, né dalla BEI e la Corte, nel corso dei suoi controlli in loco, ha riscontrato molte inesattezze nelle cifre in causa (cfr. il paragrafo 29).

Le dimensioni dei beneficiari

58. Il dispositivo ha accolto, come definizione di PMI ammissibile, quella applicata usualmente dalla BEI nell'ambito della propria politica nei confronti di questa categoria di imprese (cfr. il paragrafo 18). Dato che questa definizione comprende PMI di dimensioni relativamente importanti (attivo netto immobilizzato fino a 75 Mio ECU e numero di addetti fino a 499), il dispositivo distingue fra due categorie di PMI: la prima comprende le imprese la cui cifra di affari è inferiore a 20 Mio ECU o il totale dell'attivo a 10 Mio ECU ed il cui numero di addetti non è superiore a 250, la seconda tutte le altre PMI che rispondono ai criteri della BEI. In seguito, è stato stabilito che il massimale per i prestiti della seconda categoria era di 810 000 ECU (e quindi come massimale del bonifico totale 81 000 ECU) e che almeno il 60 % dei beneficiari dovevano appartenere alla prima categoria.

⁽¹⁾ Prima, seconda, terza e quarta relazione della Commissione sull'attuazione della misura, rispettivamente COM (94) 434 def. del 19.10.1994, paragrafo 4.3, COM (95) 485 def. del 30.10.1995, paragrafo 4.1, COM (96) 522 def. del 25.10.1996, paragrafo 4.1 e COM (97) 645 def. 2.12.1997, paragrafo 4.1.

59. Le due regole sono state rispettate ed il numero dei beneficiari appartenenti alla prima categoria ha perfino superato il 60 % sopra citato ⁽²⁾. Sotto questo aspetto, molte banche intermediarie hanno svolto un ruolo piuttosto attivo nella mobilitazione dei beneficiari potenziali di questa categoria ed alcune si sono adoperate maggiormente per trovare imprese di piccole dimensioni. Altre, invece, hanno preferito clienti più importanti, diminuendo al tempo stesso il numero dei fascicoli da gestire. Infatti, 81 imprese, pur appartenendo alla prima categoria, hanno ricevuto come bonifico un importo di oltre 100 000 ECU. Quindi, il 2 % dei beneficiari ha potuto ricevere il 14 % dell'importo totale dei bonifici (13 Mio ECU su 92 Mio ECU).

La ripartizione geografica dei bonifici

60. L'assegnazione agli Stati membri dei 1 000 Mio ECU di prestiti sovvenzionati ha avuto luogo in quattro fasi. In primo luogo, nel 1994, una prima quota di 650 Mio ECU è stata concessa ai 12 Stati membri dell'epoca in base alla loro popolazione (ponderata al 50 %) e al loro prodotto nazionale lordo (20 %) nel 1993, nonché in base alla media, ponderata in funzione della popolazione, dei tassi di disoccupazione nel 1992 e nel 1993 (30 %). Un'altra assegnazione ha avuto luogo, successivamente, per i tre nuovi Stati membri, secondo gli stessi criteri, ma dividendo per due il risultato del calcolo, ottenendosi 27,8 Mio ECU. In seguito, il residuo di 322,2 Mio ECU è stato distribuito fra i 12 Stati membri iniziali in funzione del loro tasso di utilizzo della prima quota al 28 febbraio 1995. Infine, gli importi inutilizzati al 15 dicembre 1995 sono stati ridistribuiti a favore dei paesi che, al 31 luglio 1995, avevano un elenco di domande per un importo totale superiore ai fondi disponibili.

61. Questo modo di procedere aveva lo scopo di utilizzare al massimo i fondi di bilancio disponibili. In pratica, il suo funzionamento non è stato del tutto soddisfacente sotto due aspetti. Da un lato, ai nuovi Stati membri è stato applicato un trattamento differente, cioè un'assegnazione ridotta rispetto agli altri paesi e l'impossibilità di partecipare alle ridistribuzioni successive. Ora, è accaduto che la capacità di assorbimento reale in questi tre paesi superava di gran lunga gli importi attribuiti. Dall'altro, è risultata insufficiente l'affidabilità delle informazioni su cui sono stati basati i calcoli delle seconde quote e della redistribuzione finale. Ciò è imputabile soprattutto al fatto che, all'atto delle ridistribuzioni, mancava una procedura di verifica che consentisse di eliminare dagli elenchi le domande nel frattempo scadute.

62. In definitiva, sono stati pagati bonifici di interessi per 92,3 Mio ECU. La situazione dell'utilizzo per Stato è presentata alla *tabella 1*. Il tasso di utilizzo in Germania mostra che l'attuazione della misura è stata scarsa rispetto alle domande iniziali, senza distinguere fra elenco principale ed elenco di riserva. Il sottouti-

⁽²⁾ Quarta relazione della Commissione sull'attuazione della misura, COM(97) 645 def. del 2 dicembre 1997, pag. 10, paragrafo 4.3. La Commissione indica una percentuale dell'80 % senza dimostrarla, mentre si arriva ad oltre il 90 % in base alle informazioni ottenute presso la BEI, pur constatando che queste ultime presentano numerosi errori di classificazione.

lizzo è dovuto principalmente ad un fenomeno di rimborsi anticipati, causato dal calo dei tassi d'interesse e comportante l'inammissibilità a causa dell'inosservanza della durata minima di cinque anni, cosicché molti fascicoli sono stati ritirati prima di arrivare alla fase della dichiarazione. I tassi di utilizzo in Belgio, Grecia e Finlandia sono dovuti alle modalità di gestione applicate dagli agenti nazionali. I tassi molto bassi dell'Irlanda e del Portogallo riflettono la disponibilità di altri programmi di sostegno più vantaggiosi, proposti dalle autorità nazionali (in Irlanda) o comunitari (in Portogallo).

63. Il coordinamento con altri aiuti offerti a livello regionale, nazionale o perfino comunitario, è stato considerato in misura insufficiente. In occasione delle visite negli Stati membri, la Corte ha avuto modo di constatare che talvolta una misura di questo tipo era unica nel suo genere, tal'altra esistevano altre possibilità molto più interessanti (cfr. il paragrafo 62) o ancora vi era la possibilità di cumulo con aiuti regionali o nazionali talvolta molto importanti (ad esempio in Germania).

Gli aspetti concorrenziali del mercato bancario

64. In conformità delle disposizioni dell'articolo 267 del trattato CE, la BEI finanzia progetti d'investimento nelle regioni meno sviluppate o quando i mezzi esistenti in ogni Stato membro sono insufficienti. Pertanto, essa ha il compito di sostenere le politiche della Comunità, essendo al tempo stesso tenuta a rispettare il principio della sussidiarietà, cioè intervenendo unicamente nei casi in cui i mezzi del mercato o dello Stato membro non sono sufficienti.

65. Nel 1968, la BEI ha posto in essere un meccanismo di prestito globale destinato alle PMI operanti in un numero limitato di settori produttivi e ubicate nelle zone di sviluppo regionale. In questo modo, e senza assumere rischi nei confronti delle imprese, essa ha sviluppato i mezzi di finanziamento dei progetti d'investimento tramite una rete di intermediari finanziari esistenti.

66. Dato il loro successo, in seguito questi prestiti sono stati concessi per finanziare progetti di PMI ubicate su tutto il territorio della Comunità e presenti in un numero sempre più elevato di settori (dal 1995, ad esempio, il commercio al dettaglio). Fra il 1993 ed il 1997 la BEI ha firmato prestiti globali destinati alle PMI per un totale di 24 362 Mio ECU, cifra che rappresenta circa il 25 % della sua attività di erogazione di prestiti complessiva ⁽¹⁾.

67. Tuttavia, da alcuni anni questa situazione è mutata. Il mercato bancario ha raggiunto livelli tali di competitività che si assiste sempre più ad un livellamento delle condizioni praticate, in particolare per quanto riguarda i tassi d'interesse. In questo contesto, per l'intermediario finanziario non è più prioritaria la disponibilità dei fondi che il mercato è in grado di fornirgli, bensì il costo

del prestito contratto, che gli consente di ottenere margini di intermediazione migliori di quelli della concorrenza. In un package finanziario proposto ad un cliente potenziale, l'inserimento di un premio come il bonifico offerto dalla linea di credito Copenaghen è un punto di forza rispetto alle altre banche. Gli intermediari finanziari che hanno avuto l'esclusiva della distribuzione di questi bonifici hanno conseguito un vantaggio rispetto agli altri finanziatori non inclusi nella rete delle relazioni bancarie della BEI [cfr. anche il paragrafo 45, lettera a)].

68. Inoltre, il ruolo svolto da taluni agenti ha contribuito a creare le condizioni in cui possono prodursi anche distorsioni della concorrenza fra banche distributrici. Nel Regno Unito, benché cinque intermediari finanziari siano stati autorizzati a distribuire i bonifici, l'83 % dei prestiti sovvenzionati disponibili è stato concesso da un intermediario, che fra l'altro svolgeva anche il ruolo di agente, situazione che è lungi dal corrispondere alla sua penetrazione commerciale reale sul mercato bancario in causa (una quota del mercato di circa un terzo). In Belgio cinque intermediari finanziari hanno constatato la perdita di clienti a vantaggio di un solo intermediario finanziario, che era il solo a poter concedere inizialmente i prestiti sovvenzionati. In Francia solo otto intermediari finanziari, che d'altronde non erano fra i più importanti del mercato nazionale, sono stati autorizzati a concedere i prestiti sovvenzionati. Inoltre, fra questi otto intermediari, alcuni sono venuti a conoscenza della misura solo tardi ed indirettamente [cfr. anche il paragrafo 45, lettera b)].

69. Spesso le banche distributrici hanno incorporato i bonifici nei package finanziari offerti ai loro clienti, a tal punto che non si è più ravvisata la provenienza del bonifico. Una banca è perfino giunta al punto di presentare lo strumento come «Strumento temporaneo per le PMI della Banca X». Fra i beneficiari che sapevano che il bonifico aveva un'altra provenienza, la maggior parte pensava che si trattasse di una sovvenzione BEI. Solo in alcuni casi eccezionali il beneficiario sapeva che la sovvenzione era finanziata dal bilancio comunitario.

CONCLUSIONE

70. Nella sua attuazione pratica lo strumento temporaneo per le PMI è consistito nel distribuire, tramite la rete bancaria, premi ad imprese creatrici di posti di lavoro, che hanno investito assumendo prestiti nella maggior parte dei casi nel contesto di uno sviluppo ben avviato. Poiché un nesso diretto fra il bonifico in causa e la creazione di posti di lavoro non è dimostrabile, è impossibile affermare che lo strumento ha contribuito a tale creazione di posti di lavoro. Dato che il rischio bancario era assunto dalle banche distributrici, esse sono state indotte a prendere in considerazione progetti accettabili in base ai loro criteri e che esse avrebbero comunque finanziato senza il bonifico. L'applicazione della regola «primo arrivato, primo servito» ha portato a presentare numerosi progetti che si trovavano in una fase avanzata di programmazione ed il cui effetto sull'occupazione era, di fatto, già sicuro (cfr. i paragrafi 49-57).

71. Sembra che lo sgravio dei costi finanziari sia percepito come un elemento poco incentivante quando i tassi di interesse si situano ai livelli registrati in questi ultimi anni. Iniziative più recenti, che offrono meccanismi di garanzia o partecipazioni in capitale a piccole imprese che incontrano difficoltà di finanziamento nella fase di creazione o di espansione, sembrano rispondere meglio ai loro bisogni effettivi (cfr. il paragrafo 54).

⁽¹⁾ Cfr. la pubblicazione della BEI «40 anni di attività», pag. 10, tabella «Prestiti firmati nell'Unione europea».

72. I controlli svolti dalla Corte su una selezione di 114 imprese, che di per sé non si presta ad una semplice estrapolazione matematica, hanno palesato diversi errori (cfr. la *tabella 7*). Una parte riguarda posti di lavoro dichiarati come creati e mantenuti per almeno sei mesi, mentre in realtà non lo erano (91 posti di lavoro su 1389; cfr. i paragrafi 28-37).

73. Questi casi di non conformità dipendono in ampia misura dal carattere temporaneo di uno strumento che si basa su una regolamentazione succinta e su un dispositivo ad hoc, amministrato da banche e fondato su dichiarazioni in fede dei beneficiari. L'esperienza acquisita dai servizi della Commissione e le precedenti raccomandazioni della Corte ⁽¹⁾ non sono state sufficientemente sfruttate per ovviare alle deficienze del sistema. In questo

caso né la Commissione, né la BEI hanno espletato controlli che consentissero di compensarle (cfr. i paragrafi 38-43).

74. Le banche selezionate per la distribuzione dei bonifici ne hanno tratto vantaggio per fedelizzare la propria clientela, o perfino attirare nuovi clienti. In alcuni casi ciò ha creato situazioni che possono portare a distorsioni della concorrenza sul mercato bancario (cfr. i paragrafi 67-68).

75. Lo strumento è stato finanziato mediante trasferimenti di somme notevoli dalla Commissione alla BEI con considerevole anticipo rispetto alla data reale di utilizzo. Durante il periodo di cinque anni in cui questi fondi sono rimasti nella tesoreria della BEI, non si è esercitata su di essi alcuna sorveglianza nel quadro del sistema contabile comunitario (cfr. i paragrafi 26-27).

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 23 e 24 febbraio 2000.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente

⁽¹⁾ Relazione annuale della Corte sull'esercizio 1995, GU C 340 del 12.11.1995, pag. 209, paragrafi 8.16 e 8.17.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI PRINCIPALI

8.- 9. È indubbio che i bonifici di interesse PMI come sono stati contabilizzati in bilancio danno l'impressione di un tasso di utilizzo al 100 % quando invece è passato un certo tempo prima che la BEI versasse effettivamente tali bonifici ai beneficiari finali. In questo lasso di tempo, essi avrebbero dovuto figurare all'attivo del bilancio in quanto crediti della Commissione.

10. Il sistema era basato su una dichiarazione in fede rilasciata dal beneficiario. La BEI verificava che gli agenti avessero attuato un dispositivo di controllo adeguato di tali dichiarazioni.

L'articolo 16 dell'accordo di cooperazione prevede il rimborso dei bonifici non dovuti.

11. Il Consiglio ha istituito lo strumento dei prestiti globali della BEI, che è un sistema ben noto attraverso il quale la Banca eroga finanziamenti. Un suo eventuale ampliamento è sembrato non giustificato dal punto di vista economico e avrebbe reso lo strumento ingestibile, dato soprattutto l'entità esigua degli importi in questione.

12. Se non fossero state cumulate varie sovvenzioni comunitarie, lo strumento non avrebbe raggiunto le regioni dell'obiettivo 1.

13. È vero che all'inizio del programma sono stati finanziati progetti già avviati. Sarebbe stato difficile evitarlo, data l'urgenza con cui si è dovuto attuare lo strumento. L'impatto è andato tuttavia scemando con il tempo.

14. È risaputo che è difficile, a un livello microeconomico, quantificare gli effetti sull'occupazione dei bonifici di interessi. Lo strumento ha nondimeno veicolato, all'indirizzo di tutti gli imprenditori e su scala europea, un messaggio di sostegno e incoraggiamento da parte delle pubbliche autorità alla creazione di posti di lavoro. Si è trattato di un'azione fra le altre che, pur inevitabilmente limitata, ha svolto una funzione positiva contribuendo alla creazione di un contesto favorevole alla promozione della crescita e alla creazione di posti di lavoro da parte delle PMI, in ossequio ai vasti obiettivi ripresi nei considerandi della decisione del Consiglio.

15. Poiché il dispositivo va applicato in modo uniforme a livello europeo, sarebbe stato semplicemente impossibile coordinarlo con gli altri aiuti regionali o nazionali. La sovrapposizione che ne è derivata non è contraria al principio di sussidiarietà.

16. Considerato il numero degli intermediari finanziari che hanno partecipato al programma, non sorprende che la Corte abbia constatato alcune differenze nella presentazione. È inoltre altamente probabile che la «perdita» dell'origine del bonifico sia avvenuta in buona fede, data l'ampiezza e la ramificazione delle reti bancarie interessate e la molteplicità degli aiuti nazionali e regionali gestiti da alcuni intermediari finanziari.

L'ATTUAZIONE DELLA MISURA

La procedura

20. Le preoccupazioni di gestione efficiente che hanno guidato la Banca durante la breve fase di attuazione del sistema spiegano probabilmente il perché di tale cumulo di funzioni fra agente e intermediario. Le istruzioni operative fissate dalla BEI prevedevano clausole specifiche al riguardo. Diversi agenti hanno effettivamente svolto il ruolo di intermediari concedendo direttamente prestiti agevolati, il che si giustifica per via della loro particolare esperienza in materia di gestione di strumenti finanziari di questo tipo, compresi gli strumenti comunitari (prestiti CECA).

23. La BEI, d'accordo con la Commissione, ha pubblicato 90 000 opuscoli multilingui per la presentazione dello strumento, che ha fatto distribuire all'insieme dei partecipanti. Nei paesi beneficiari si sono inoltre tenute numerose conferenze cui hanno concorso la Commissione, la Banca e gli organismi rappresentativi del gruppo target.

LA GESTIONE DI BILANCIO E LA PRESENTAZIONE DEI CONTI

La gestione di bilancio

26. In futuro, la Commissione farà figurare in bilancio le somme detenute dalla BEI in attesa di trasferirle ai beneficiari finali.

La presentazione dei conti

27. Per quanto riguarda la gestione del conto tenuto dalla BEI a nome della Commissione a titolo dello strumento, con uno scambio di lettere del 6 agosto e 7 settembre 1998, la Banca e la Com-

missione hanno deciso che gli importi superiori a 250 000 ECU vengano trasferiti alla Commissione il 31 maggio e il 30 novembre di ogni anno, in modo da non tenere su tale conto dei fondi di bilancio, nella fase successiva all'esborso. Tali importi sono attualmente costituiti da interessi e prodotti di rimborsi anticipati.

La proposta di riforma del regolamento finanziario dovrebbe comprendere anche disposizioni intese a rendere obbligatoria per tutti gli intermediari finanziari, pubblici o privati, la trasmissione di informazioni sulla situazione di tesoreria dei fondi gestiti a nome della Commissione, degli interessi maturati e delle spese bancarie sostenute.

La Commissione preferisce considerare questi pagamenti spese di bilancio, assimilandoli agli «anticipi» (pagamenti senza passaggio di proprietà), per garantire più trasparenza all'esecuzione del bilancio.

Per quanto riguarda l'emissione di ordini di recupero sulla produzione di interessi, la Commissione conviene con la Corte nel ritenere che questi sarebbero dovuti essere annualmente oggetto di un accertamento di credito. La proposta di riforma del regolamento finanziario dovrebbe prevedere anche in questo caso disposizioni intese a rafforzare gli obblighi degli ordinatori.

IL CONTROLLO DELLA REGOLARITÀ E DELLA LEGITTIMITÀ

I risultati dei controlli in loco

Il risultato globale

28. Il 38 % del totale degli errori è rappresentato da casi di cumulo fra lo strumento PMI e gli aiuti FESR.

Il cumulo con altri aiuti di origine comunitaria

31-32. La Commissione ritiene che lo strumento non avrebbe potuto raggiungere le regioni dell'obiettivo 1 senza la sovrapposizione di sovvenzioni comunitarie.

33. Il problema del cumulo con i prestiti CECA è oggetto di attenta analisi da parte della BEI e della Commissione. Questa ha effettuato alcune verifiche per individuare eventuali casi di doppio finanziamento fra questo strumento e la CECA. È stato rilevato un numero marginale di casi di doppio finanziamento *potenziale*. In tutto, sono stati identificati e analizzati 317 casi recanti nomi *uguali o analoghi*, 61 dei quali considerati solo potenziali e esaminati su base individuale. Mano mano che sopraggiungono nuove informazioni i casi vengono risolti, nondimeno sembrerebbe che

25 casi circa richiedano un'ulteriore visita di controllo o delle dichiarazioni certificate prima di poter essere chiusi.

In funzione delle informazioni complementari pervenute, si potrebbero considerare eventuali missioni di controllo congiunte (Commissione/BEI).

L'inammissibilità del beneficiario o del prestito

35-37. Nell'ambito del controllo di altri strumenti che implicano una delega a favore di intermediari finanziari, la Commissione farà in modo di rafforzare i controlli in materia di ammissibilità per evitare casi analoghi.

Le deficienze del sistema

38-41. Il dispositivo poggiava su principi quali la delega e la responsabilizzazione degli agenti e degli intermediari, conformandosi in questo al criterio di efficacia insito nella natura stessa dello strumento di prestito globale. Data l'importanza del gruppo target cui si rivolge lo strumento, il numero e la natura dei beneficiari (diverse migliaia di PMI) e l'importo medio dei bonifici (20 000 ECU), era difficile immaginare un sistema che non risentisse del peso della procedura.

Va osservato che le dichiarazioni in fede rilasciate dai beneficiari e trasmesse dagli intermediari finanziari sottolineavano che i primi si esponevano ad azioni civili o penali in caso di dichiarazione del falso.

La BEI ha esaminato le dichiarazioni inesatte indicate dalla Corte e ha avviato una procedura di recupero, attraverso gli intermediari finanziari, per i casi di contestazione infondata.

42-43. Le banche sono tenute a informare la BEI di ogni rimborso anticipato sul prestito globale e a rimborsare i bonifici, conformemente alla logica dello strumento stesso che poggia sui principi della delega e della responsabilizzazione degli agenti e degli intermediari. La BEI controlla i rimborsi in base all'elenco dei beneficiari dei sussidi.

Aspetti particolari

L'ordine di accoglimento delle domande

44. Le deroghe al principio «primo arrivato, primo servito» sono state decise d'accordo con la Banca in alcuni Stati membri, in considerazione della loro particolare situazione economica e/o amministrativa.

La parità di accesso

45. a) La decisione del Consiglio stabiliva che il miliardo di ecu stanziato dallo strumento dovesse limitarsi ai soli prestiti globali della BEI. Considerata l'urgenza con cui si è dovuta attuare la misura in tutta la Comunità, la Banca è ricorsa quasi esclusivamente alla rete esistente dei suoi intermediari finanziari. Questi sono selezionati in base a criteri operativi basati in particolare sulla capacità finanziaria, il tipo di attività svolta e beninteso la predisposizione a soddisfare le condizioni poste dalla Banca riguardo alla gestione e al controllo dei progetti. È legittimo pensare che il Consiglio fosse consapevole del fatto che uno strumento la cui attuazione avesse oltrepassato la rete di banche implicate nei prestiti globali della BEI non avrebbe consentito di conformarsi a tale requisito di urgenza. Considerata inoltre l'entità pur sempre esigua dello strumento, questo tentativo si sarebbe rivelato inoltre economicamente ingiustificato.
- b) Una certa selezione delle banche partecipanti era inevitabile, non foss'altro che per adeguarsi ai criteri di urgenza imposti dal Consiglio. D'altro canto, alcune banche e istituzioni finanziarie titolari di contratti di prestiti globali con la BEI, coscienti degli oneri che avrebbe comportato il sistema, hanno semplicemente deciso di non partecipare.
- c) L'esiguità degli importi disponibili nei paesi citati giustifica pienamente l'assenza di «un'ampia pubblicità» che avrebbe suscitato false aspettative e sommerso le banche di domande che non potevano essere soddisfatte. Nei paesi interessati, le banche hanno sollecitato, dai loro clienti, progetti che rispondessero ai criteri d'occupazione prescelti.

Più generalmente, il fatto che sia stato utilizzato il 92 % dello strumento, nonostante un calo generale dei tassi d'interesse che ha provocato una serie di rimborsi dovuti all'inosservanza del criterio di durata del prestito associato, denota di per sé un buon livello di promozione e di parità di accesso del sistema. L'entità dell'elenco di riserva di alcuni paesi è anch'esso un sintomo positivo per quanto riguarda la parità di accesso.

Il termine di attuazione

46-48. «La decisione di concessione dei prestiti sovvenzionati» che, a norma dell'articolo 1 della decisione del Consiglio, la Banca avrebbe dovuto prendere «entro dodici mesi dall'entrata in vigore della decisione stessa» corrisponde alla decisione di concessione da parte del consiglio d'amministrazione della BEI di prestiti globali agli intermediari finanziari. Il testo della decisione del Consiglio non cita l'assegnazione dei prestiti globali. Sarebbe stato materialmente impossibile assegnare la totalità dello strumento ai beneficiari finali entro soli dodici mesi. La Commissione e la Banca

avrebbero sollevato la questione sin dal 1994 se avessero sospettato che vi fosse un'ambiguità al riguardo. La BEI si è invece conformata alla richiesta del Consiglio e ha applicato lo strumento presso gli intermediari finanziari (nuovi contratti e modifica dei contratti esistenti) nei termini prescritti. La fase di esborso si è quindi protratta oltre tale periodo, cosa del tutto normale nel quadro dei prestiti globali.

LA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA

L'effetto sull'investimento e la creazione di posti di lavoro

49-52. Il Consiglio europeo ha preso la decisione politica di promuovere la creazione di posti di lavoro e ha fissato alcuni parametri nell'ambito della suddetta decisione. La Commissione e la BEI si sono attenute alla decisione del Consiglio.

La solvibilità dei clienti e la validità dei progetti sono elementi costitutivi dell'attività bancaria. È quindi normale che le banche applichino criteri obiettivi propri per selezionare, fra i progetti proposti, quelli che reputano più promettenti e economicamente efficienti. D'altro canto, la Commissione non ritiene che un progetto possa trovare un finanziamento solo perché esso è accettabile dal punto di vista dei criteri di solvibilità dell'impresa. Va altresì sottolineato che il rapporto fra oneri finanziari e risultati operativi dell'impresa, ovvero la capacità di quest'ultima di onorare le obbligazioni assunte, è un criterio determinante ai fini della decisione della Banca di concedere o meno un prestito. La riduzione degli oneri finanziari delle imprese dovuta all'intervento comunitario è quindi un elemento che ha favorito la concessione di prestiti alle imprese interessate.

53. È vero che all'inizio del programma sono stati finanziati progetti già avviati. Va detto tuttavia che una situazione del genere in una fase iniziale è pressoché inevitabile e che comunque il suo impatto si è ridotto nel tempo.

54-57. Il versamento del bonifico di interessi in una forma forfettaria presenta due vantaggi:

- è la soluzione più semplice ed economica dal punto di vista amministrativo;
- dà maggiore visibilità allo strumento.

Inoltre, la riduzione degli oneri delle imprese interessate ha contribuito a migliorare il livello generale dei loro oneri finanziari, il che costituisce un fattore determinante nella decisione di concessione del prestito. Al momento del varo della misura, questa era d'altro canto un elemento di preoccupazione per gli imprenditori PMI.

La Commissione non intende affermare che il bonifico di interessi sia l'elemento determinante che abbia spinto i beneficiari a decidere un progetto di investimento creatore di posti di lavoro. I bonifici di interesse sono piuttosto parte di un pacchetto che comprende altre misure, a livello locale, regionale e nazionale, destinate insieme a creare un contesto favorevole per il raggiungimento di obiettivi comunitari prioritari.

Dello strumento di bonifico va detto, e questo era senza dubbio la volontà politica dei suoi promotori, che ha saputo veicolare, all'indirizzo di tutti gli imprenditori e su scala europea, un messaggio di sostegno e incoraggiamento da parte delle autorità pubbliche alla creazione di posti di lavoro. Si è trattato di un'azione fra le altre che, pur inevitabilmente limitata, ha svolto una funzione positiva contribuendo alla creazione di un contesto favorevole alla promozione della crescita e alla creazione di posti di lavoro, in ossequio ai vasti obiettivi ripresi nei considerandi della decisione del Consiglio. Per altro, lo strumento ha di certo contribuito ad accelerare la penalizzazione delle decisioni d'investimento degli investitori.

Le PMI mirano a potenziare la loro competitività attraverso investimenti nella razionalizzazione, modernizzazione o nell'ampliamento delle capacità. La creazione di posti di lavoro è conseguenza di un successo raccolto sul mercato che consente di far fronte a nuovi ordini, indipendentemente dal fatto che la PMI operi in un settore di crescita o in un settore in crisi.

A livello macroeconomico, invece, è notorio che il tasso di interesse reale incide sul livello dell'investimento.

Le dimensioni dei beneficiari

58. L'osservazione della Corte conferma la buona volontà delle banche di conformarsi (e non solo) alle regole di assegnazione dello strumento.

La ripartizione geografica dei bonifici

60-61. L'adesione dei nuovi Stati membri era prevista sin dall'inizio. I calcoli hanno tenuto conto del tempo ancora disponibile per l'assegnazione degli importi.

63. Un maggiore coordinamento con altri aiuti offerti a livello regionale, nazionale e finanche comunitario era impossibile in quanto lo strumento doveva essere disponibile in tutta la Comunità e venire applicato uniformemente in tutti gli Stati membri. Esso doveva inevitabilmente sovrapporsi a tutto un insieme di misure nazionali o comunitarie (specie nelle zone oggetto d'aiuto), senza che ciò possa essere giudicato contrario al principio di sussidiarietà.

Gli aspetti concorrenziali del mercato bancario

67. In forza dell'articolo 16 del suo statuto, la BEI collabora con una vasta rete di banche o istituzioni finanziarie (più di 130 nell'UE) in tutti i paesi in cui svolge le sue attività. Di ciò tiene conto il Consiglio quando affida alla Banca dei mandati comprendenti eventualmente il bonifico di interessi, all'interno o all'esterno dell'Unione. La BEI seleziona gli intermediari finanziari applicando criteri obiettivi di solvibilità e qualità di queste istituzioni. Sarebbe stato impossibile per un numero illimitato di intermediari finanziari in Europa effettuare un numero limitato, nel tempo e in quantità, di bonifici di interessi destinati alle PMI. A ciò si aggiunga che, per una serie di ragioni, non tutte le banche che rispondono ai criteri BEI accettano di gestire prestiti globali o bonifici di interessi. Da ultimo, era inevitabile una certa selezione delle banche partecipanti, non foss'altro che per conformarsi ai criteri d'urgenza del Consiglio.

68. Non si poteva prevedere che lo strumento sarebbe stato attuato secondo le quote di mercato rispettive delle banche partecipanti. Come per ogni meccanismo di questo tipo e dal momento che non vengono applicate quote alle banche partecipanti (e si adotta invece il principio «primo arrivato, primo servito»), si constatava inevitabilmente un livello di motivazione commerciale diverso a seconda delle istituzioni partecipanti.

Se un intermediario ha svolto un ruolo relativamente importante nella concessione di bonifici nel Regno Unito è perché il suo ruolo in quanto intermediario di prestiti globali della BEI è tradizionalmente importante. Lo strumento è stato oggetto di pratiche commerciali ed è stato messo a disposizione di altre banche britanniche. L'intermediario in questione ha anche svolto funzioni di agente poiché vantava l'esperienza (anche con altri strumenti comunitari come i prestiti CECA), le risorse umane e la volontà necessarie per svolgere tale ruolo.

CONCLUSIONE

70. È risaputo che non è facile, a livello microeconomico, stabilire una relazione di causalità fra sovvenzioni in conto interessi e spese d'investimento. Come è noto, nel contempo, che a livello macroeconomico il tasso di interesse reale incide sul livello dell'investimento. Lo strumento ha nondimeno veicolato a tutti gli imprenditori e su scala europea un messaggio di sostegno e incoraggiamento da parte delle pubbliche autorità alla creazione di posti di lavoro. Si è trattato di un'azione fra le altre che, pur inevitabilmente limitata, ha svolto una funzione positiva contribuendo alla creazione di un contesto favorevole per la promozione della crescita e dell'occupazione da parte delle PMI, in ossequio ai vasti obiettivi ripresi nei considerandi della decisione del Consiglio.

È vero che all'inizio del programma sono stati finanziati progetti già avviati. Va detto tuttavia che, alle condizioni d'urgenza in cui è stato attuato, una situazione del genere nella fase iniziale era

pressoché inevitabile e che comunque l'impatto è andato scemando con il tempo. Inoltre, lo sgravio degli oneri delle imprese interessate ha influito positivamente sulla decisione delle banche di concedere il prestito in quanto ha migliorato il rapporto fra oneri finanziari e risultati operativi dell'impresa, che è fattore determinante nella decisione di concessione di un prestito.

71. La Commissione apprezza l'accoglienza favorevole accordata dalla Corte alle sue iniziative recenti.

72. La Commissione esaminerà con attenzione i casi citati dalla Corte.

73. Dato il contesto economico vigente all'epoca, la decisione del Consiglio insisteva sull'attuazione «rapida» e «urgente» dello strumento. Una regolamentazione complessa non sarebbe stata compatibile con tali requisiti di urgenza.

Data l'importanza del gruppo target, il numero e la natura dei beneficiari (diverse migliaia di PMI) e l'importo medio dei bonifici (20 000 EUR), era difficile immaginare un sistema che non risentisse del peso della procedura.

74. Sarebbe stato impossibile per un numero illimitato di intermediari finanziari in Europa attuare uno strumento limitato nel tempo e in volume. Era dunque inevitabile una certa selezione delle banche partecipanti. A ciò si aggiunga che non tutte le banche accettano di gestire prestiti globali o bonifici di interessi.
