

**POSIZIONE DI CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.**  
concernente la

**CONSULTAZIONE PUBBLICA**

**sulla proposta della Commissione europea di revisione del Regolamento generale di esenzione per categoria (c.d. GBER) – Reg. UE n. 651/2014**

**Premessa**

- La Commissione europea ha aperto, dal 26 giugno 2019, una consultazione pubblica per modificare in modo mirato il Regolamento generale di esenzione per categoria (c.d. GBER), al fine di raccogliere, in via preventiva, le opinioni delle parti interessate.
- In risposta alla suddetta consultazione pubblica, e in esito ai primi chiarimenti sulla stessa discussi nel corso del “*Seminar on the targeted review of the General Block Exemption Regulation (GBER) for national funds combined with InvestEU*” tenuto il 5 settembre 2019 a Bruxelles dalle DG COMP e ECFIN della Commissione europea, **Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CDP)**, riconosciuta quale Istituto nazionale di promozione (INP) sia dal diritto europeo, sia dal diritto nazionale, intende trasmettere alcune **osservazioni** relativamente a quanto, della proposta di revisione del GBER, concerne i **finanziamenti nazionali contenuti nei prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU**.
- Le osservazioni mirano ad assicurare, anche sulla scorta dei predetti chiarimenti resi dai servizi della Commissione europea, tra l'altro:
  - ✓ la migliore operatività di CDP, anche in qualità di INP, nell'ambito di prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU;
  - ✓ una più chiara definizione di alcune regole contenute nella proposta di revisione del GBER;
  - ✓ una più adeguata complementarietà tra risorse nazionali ed europee nell'ambito dei prodotti finanziari sopra menzionati.
- Le osservazioni sono suddivise in “Osservazioni principali” – che riguardano più direttamente l'operatività di CDP – e “Ulteriori osservazioni” – che riguardano, più in generale, la portata complessiva della proposta di revisione del GBER nella prospettiva di incrementarne l'efficacia.

## Osservazioni principali

### • Gli Istituti nazionali di promozione (INP) nelle definizioni del GBER

- ✓ Nell'art. 1 della proposta di revisione del GBER, gli INP sono presi in considerazione in diverse definizioni normative:
  - 169) *"banche o istituti nazionali di promozione" quali definiti nel regolamento [che istituisce il programma InvestEU] [riferimento]: soggetti giuridici che espletano attività finanziarie su base professionale, cui è stato conferito un mandato da uno Stato membro o da un'entità di uno Stato membro, a livello centrale, regionale o locale, per svolgere attività di sviluppo o di promozione;*
  - 170) *"intermediario finanziario": qualsiasi istituzione finanziaria, a prescindere dalla forma e dall'assetto proprietario, che può comprendere tra l'altro le banche, gli enti creditizi non bancari, i fondi di investimento, gli istituti di microfinanza, le società di garanzia, le società di leasing e le banche o gli istituti nazionali di promozione;*
  - 171) *"intermediario finanziario commerciale": intermediari finanziari che operano a scopo di lucro e interamente a proprio rischio, senza garanzia pubblica, ad esclusione delle banche o degli istituti nazionali di promozione;*
  - 173) *"fondi di mercato": fondi di intermediari finanziari commerciali e di altri investitori di mercato che, indipendentemente dall'assetto proprietario, operano a scopo di lucro e interamente a proprio rischio, senza garanzia pubblica, e che sono indipendenti dai beneficiari finali. Comprendono i fondi dei "business angels", del gruppo BEI, della BERS e di altre banche multilaterali di sviluppo, ad esclusione dei fondi delle banche o degli istituti nazionali di promozione.*
- ✓ Le definizioni contenute nella proposta di revisione del GBER sembrano considerare gli INP solo in qualità di soggetti che effettuano finanziamenti a valere su "risorse pubbliche" (c.d. risorse statali ai sensi dell'art. 107 TFUE), escludendoli espressamente, invece, dalle definizioni di "intermediario finanziario commerciale" e di "fondi di mercato".
- ✓ In particolare, nella "Nota esplicativa" che accompagna la consultazione, è specificato che si configurano aiuti nelle situazioni in cui, tra l'altro, *"il sostegno è finanziato mediante le risorse degli Stati membri ed è imputabile a uno Stato membro. Ciò avviene soltanto se lo Stato membro interessato dispone di un potere discrezionale quanto all'impiego delle risorse in questione. Nel contesto di InvestEU, l'imputabilità ad uno Stato membro e le risorse statali possono essere presenti nelle seguenti situazioni:*
  - *quando le banche di promozione nazionali agiscono in qualità di partner esecutivi e/o di intermediari finanziari nell'ambito del comparto dell'UE o del comparto degli Stati membri del fondo InvestEU;*
  - *nel caso in cui la garanzia dell'UE sia attuata nell'ambito del comparto degli Stati membri, in quanto la garanzia è sostenuta dai Fondi strutturali e di investimento europei".*

[...]

*“Vi sono risorse statali in un qualsiasi livello del Fondo InvestEU? Possono essere presenti risorse statali a livello della garanzia di bilancio (contributi al comparto Stati membri) o di prodotti coperti dalla garanzia. Le risorse statali comprendono i fondi ESI, i fondi propri degli Stati membri (compreso attraverso la concessione di una garanzia) o i fondi propri delle banche di promozione nazionali”.*

- ✓ L'esclusione espressa degli INP dalle definizioni di “intermediario finanziario commerciale” e di “fondi mercato”, in combinato disposto con quanto previsto dalla “Nota esplicativa”, sembra condurre alla conclusione per cui i fondi degli INP sono automaticamente sempre assimilabili a risorse statali. Diversamente, ciò dovrebbe avvenire quando lo Stato membro interessato dispone di un potere discrezionale quanto all'impiego delle risorse in questione. Tale circostanza sembra già affermata nella prima parte del passaggio sopra riportato (“il sostegno è finanziato mediante le risorse degli Stati membri ed è imputabile a uno Stato membro. Ciò avviene soltanto se lo Stato membro interessato dispone di un potere discrezionale quanto all'impiego delle risorse in questione”) ma non è chiaro se ciò valga sempre oppure, nel caso in cui “le banche di promozione nazionali agiscono in qualità di partner esecutivi e/o di intermediari finanziari nell'ambito del comparto dell'UE o del comparto degli Stati membri del fondo InvestEU”, ricorrano sempre i presupposti per l'imputabilità allo Stato membro delle risorse impiegate.
- ✓ In conclusione, al fine di evitare un “rischio di sovra-inclusione” (cfr. sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 19 marzo 2019, cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16, c.d. sentenza Tercas, punti 65, 66 e 67), ossia di considerare aiuto di stato anche il supporto finanziario concesso da enti autonomi e diversi dallo Stato (inclusi gli INP) con fondi che non siano imputabili allo Stato o che non costituiscano risorse statali, sarebbe utile chiarire, come peraltro già discusso in occasione del seminario del 5 settembre 2019, che:
  - nel caso in cui gli INP, per sostenere prodotti finanziari nell'ambito di InvestEU, utilizzino fondi di mercato, su cui effettivamente lo Stato membro non dispone di alcun potere discrezionale, né di un effettivo controllo quanto al relativo impiego, e tale impiego non beneficia di una garanzia pubblica, la disciplina europea degli aiuti di Stato non rileva,
  - conseguentemente, gli INP possono operare anche in qualità di intermediari finanziari commerciali.
- ✓ Tale chiarimento potrebbe essere incluso in un apposito “*considerando*” della proposta di revisione del GBER ovvero in apposita documentazione ufficiale che accompagnerà il nuovo Regolamento. In alternativa, si potrebbe valutare di modificare le definizioni di “fondi di mercato” e di “intermediari finanziari commerciali” (vedi appresso), in modo da meglio definire l'ambito soggettivo in modo coerente con l'impianto della proposta di revisione del GBER.
- ✓ Di seguito, la possibile proposta di emendamento:  
 Articolo 1  
 [...]
 

171) “intermediario finanziario commerciale”: intermediari finanziari che operano a scopo di lucro e interamente a proprio rischio, senza garanzia pubblica, ad esclusione delle banche o degli istituti nazionali di promozione **qualora utilizzino risorse statali su cui lo Stato membro disponga di un potere decisionale discrezionale in relazione all'impiego.**

173) "fondi di mercato": fondi di intermediari finanziari commerciali e di altri investitori di mercato che, indipendentemente dall'assetto proprietario, operano a scopo di lucro e interamente a proprio rischio, senza garanzia pubblica, e che sono indipendenti dai beneficiari finali. Comprendono i fondi dei "business angels", del gruppo BEI, della BERS e di altre banche multilaterali di sviluppo, ad esclusione dei fondi delle banche o degli istituti nazionali di promozione **qualora utilizzino risorse statali su cui lo Stato membro disponga di un potere decisionale discrezionale in relazione all'impiego.**

- **La nozione di "enti creditizi non bancari" nella definizione di "intermediario finanziario"**

- ✓ Nella proposta di revisione del GBER, l'articolo 1 prevede che nella definizione di "intermediario finanziario" rientrino anche "gli enti creditizi non bancari".
- ✓ Tenuto conto che la definizione di "ente creditizio" sembra presupporre lo svolgimento di attività bancaria (cfr. Regolamento (UE) n. 575/2013), potrebbe essere più corretto utilizzare la definizione più generale di "intermediario finanziario autorizzato all'esercizio del credito".
- ✓ Sarebbe utile, inoltre, ampliare la suddetta definizione includendovi anche i consorzi di enti creditizi non bancari o di imprese che svolgono attività di garanzia (in Italia i c.d. confidi) in modo da meglio specificare i soggetti abilitati ad effettuare attività di intermediazione, ai fini dell'applicazione del GBER, e prevenire ogni eventuale dubbio interpretativo sull'ambito di applicazione soggettivo dell'esenzione.
- ✓ Di seguito, la possibile proposta di emendamento:  
 Articolo 1  
 [...]
 

170) "intermediario finanziario": qualsiasi istituzione finanziaria, a prescindere dalla forma e dall'assetto proprietario, che può comprendere tra l'altro le banche, ~~gli enti creditizi non bancari~~, **gli intermediari finanziari autorizzati all'esercizio del credito, i consorzi di enti, cooperative o imprese che svolgono attività di garanzia**, i fondi di investimento, gli istituti di microfinanza, le società di garanzia, le società di leasing e le banche o gli istituti nazionali di promozione;"

- **Le garanzie sui portafogli esistenti di intermediari finanziari**

- ✓ Nella Sezione 16 della proposta di revisione del GBER, l'articolo 56-*quinquies*, comma 5, prevede, in particolare, che: "Gli aiuti non sono concessi sotto forma di rifinanziamenti o di garanzie sui portafogli esistenti di intermediari finanziari".
- ✓ In base all'attuale formulazione del comma 5, l'esenzione ai sensi del GBER non sembra mai applicabile in caso di rifinanziamenti e garanzie sui portafogli già esistenti di intermediari finanziari, ma soltanto in caso di nuovi finanziamenti e garanzie su nuovi portafogli. Al fine di massimizzare le risorse degli intermediari finanziari a favore di prodotti finanziari sostenuti da InvestEU, sarebbe utile prevedere l'esenzione per categoria anche nei confronti di rifinanziamenti e di garanzie su portafogli già esistenti, posto che, anche grazie agli effetti di *capital relief* e/o liberazione del capitale impegnato che l'iniziativa consentirebbe, l'intermediario finanziario potrà assumere l'impegno a erogare risorse a supporto di nuovi investimenti per un importo almeno pari a quello del rifinanziamento o della garanzia ricevuta (secondo lo schema delle c.d. "garanzie de-linked", già sperimentate dalla BEI in attuazione del c.d. "Piano Juncker").

- ✓ La *ratio* dell'esclusione di cui all'attuale formulazione del comma 5 (*"Gli aiuti non sono concessi sotto forma di rifinanziamenti o di garanzie sui portafogli esistenti di intermediari finanziari"*) dovrebbe essere quella di non consentire l'applicazione dell'esenzione ai sensi del GBER ad aiuti relativi ad investimenti già esistenti o realizzati. Tuttavia, con la proposta di emendamento in oggetto, tale *ratio* sarebbe comunque rispettata, ma allo stesso tempo si consentirebbe di estendere l'esenzione ai sensi del GBER ad aiuti che, seppur concessi sotto forma di rifinanziamento o garanzia su portafogli esistenti, sarebbero strumentali, anche grazie agli effetti di *capital relief* e/o liberazione del capitale impegnato, a consentire all'intermediario di acquisire una maggiore capacità di concessione di nuovi finanziamenti per un importo almeno pari a quello dell'aiuto ricevuto. In tal modo, pertanto, da un punto di vista sostanziale, l'aiuto – seppur in via indiretta – verrebbe concesso a supporto dell'erogazione di nuove risorse, perseguendo così le finalità del GBER.
- ✓ Di seguito, la possibile proposta di emendamento:  
 Articolo 56-*quinquies*  
 [...]
 

*"5. Gli aiuti non sono concessi sotto forma di rifinanziamenti o di garanzie sui portafogli esistenti di intermediari finanziari, salvo che gli intermediari finanziari apportino nuove risorse per un importo complessivo almeno pari al supporto ricevuto".*
- **I finanziamenti a PMI, piccole imprese a media capitalizzazione e imprese a media capitalizzazione innovative**
- ✓ Nella Sezione 16 della proposta di revisione del GBER, l'articolo 56-*sexies*, comma 11, prevede che:
 

*"Le PMI, le piccole imprese a media capitalizzazione e le imprese a media capitalizzazione innovative possono ricevere finanziamenti sostenuti dal Fondo InvestEU a condizione che:*

(a) *l'importo nominale del finanziamento totale fornito a un beneficiario finale nell'ambito del sostegno del Fondo InvestEU non superi [30] milioni di EUR e sia concesso:*

  - i) *alle microimprese;*
  - ii) *alle PMI in attività da meno di sette anni dalla loro prima vendita commerciale;*
  - iii) *alle PMI che entrano in un nuovo mercato del prodotto o geografico, in cui l'investimento iniziale per entrare su tale mercato deve essere superiore al 50 % del fatturato medio annuo nei cinque anni precedenti;*
  - iv) *alle PMI innovative o alle imprese a media capitalizzazione innovative;*
  - v) *alle PMI o alle piccole imprese a media capitalizzazione nelle zone assistite, purché il finanziamento non sia utilizzato per la delocalizzazione di attività;*
  - vi) *alle PMI, per obiettivi e attività culturali di cui all'articolo 53, paragrafo 2;*

(b) *l'importo nominale del finanziamento totale concesso per beneficiario finale nell'ambito del sostegno del Fondo InvestEU non supera:*

  - i) *1 milione di EUR per i prestiti quinquennali;*
  - ii) *500 000 EUR per i prestiti decennali;*
  - iii) *1,5 milioni di EUR per le garanzie sui prestiti fino a cinque anni;*
  - iv) *750 000 EUR per le garanzie sui prestiti fino a 10 anni;*
  - v) *200 000 EUR per gli strumenti di equity".*
- ✓ In primo luogo, appare utile esplicitare che i finanziamenti alle imprese in oggetto possono godere dell'esenzione, di cui alla disposizione in esame, anche qualora tali operazioni di finanziamento siano intermedie, purché l'intermediazione avvenga ad opera di un soggetto che rientri nella definizione di

“intermediario finanziario” di cui al regolamento GBER. Una tale specificazione non inciderebbe sull’ambito di applicazione soggettivo, né sulla definizione di beneficiario finale, ma consentirebbe soltanto un’estensione operativa, incentivando gli investimenti nelle imprese in oggetto.

- ✓ In secondo luogo, in relazione alla lettera (b), non appare immediatamente chiaro se la condizione ivi disciplinata riguardi o meno anche “prestiti” ultradecennali. Potrebbe essere opportuno, come discusso nel seminario del 5 settembre 2019, aggiungere una disposizione che indichi come computare gli importi nominali per “prestiti” ultradecennali.
- ✓ In terzo luogo, sarebbe utile chiarire, come discusso nel seminario del 5 settembre 2019, se le condizioni di cui alle lettere (a) e (b) devono realizzarsi cumulativamente o alternativamente.
- ✓ Di seguito, la proposta di modifica normativa, cui dovrebbero accompagnarsi anche (i) la disposizione che indichi come computare gli importi nominali per “prestiti” ultradecennali e (ii) il chiarimento circa il cumulo o l’alternatività delle condizioni di cui alle lettere (a) e (b):  
 Articolo 56-sexies, comma 11:  
*“Le PMI, le piccole imprese a media capitalizzazione e le imprese a media capitalizzazione innovative possono ricevere finanziamenti, **anche mediante l’intervento di un intermediario finanziario**, sostenuti dal Fondo InvestEU a condizione che: [...]”.*

<b>Ulteriori osservazioni</b>
-------------------------------

- **Materiale rotabile**

- ✓ Nella Sezione 16 della proposta di revisione del GBER, l’articolo 56-sexies, comma 7, lett. a), prevede che:  
*“gli aiuti sono concessi unicamente per i seguenti progetti [...] v) materiale rotabile per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario su linee completamente aperte alla concorrenza, purché il beneficiario sia un nuovo operatore”.*
- ✓ La definizione di “nuovo operatore” è presente nella proposta di revisione del GBER:  
“182) “nuovo operatore”: impresa ferroviaria quale definita all’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva n. 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che soddisfa le seguenti condizioni:  
(a) ha ottenuto il rilascio della licenza ai sensi dell’articolo 17, paragrafo 3, della direttiva 2012/34/UE meno di dieci anni prima della concessione dell’aiuto;  
(b) non è collegata ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 3, dell’allegato I, a un’impresa ferroviaria che ha ottenuto la licenza in uno Stato membro prima del 1° gennaio 2010”.
- ✓ I finanziamenti destinati all’acquisto di materiale rotabile per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario rientrano, dunque, nella categoria di aiuti compatibili a favore dei trasporti e delle infrastrutture di trasporto ma solo a fronte della compresenza di due requisiti particolarmente stringenti: (i) le linee ferroviarie devono essere completamente aperte alla concorrenza e (ii) il beneficiario dell’aiuto deve essere un nuovo operatore del settore. In estrema sintesi, inoltre, sono escluse dal beneficio (i) sia le imprese ferroviarie che hanno ottenuto la licenza da dieci o più anni dalla concessione dell’aiuto; (ii) sia le imprese ferroviarie collegate ad altre imprese ferroviarie che hanno ottenuto la licenza prima del 1° gennaio 2010.



- ✓ Si suggerisce, nella prospettiva di ampliare le opportunità di investimento offerte da InvestUE, di modificare tali condizioni così da ricomprendere fattispecie ulteriori.

- ✓ Di seguito, la proposta di modifica normativa:

Articolo 56 *sexies*

[...] *“7. Gli aiuti a favore dei trasporti e delle infrastrutture di trasporto soddisfano i seguenti requisiti:*

*(a) gli aiuti sono concessi unicamente per i seguenti progetti:*

*Omissis.*

*v) materiale rotabile per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario su linee completamente aperte alla concorrenza, purché il beneficiario sia un nuovo operatore **ovvero un'impresa ferroviaria che fornisce servizi di trasporto ferroviario affidati in conformità con la normativa europea in materia di appalti pubblici e concessioni**.”*

## • Infrastrutture aeroportuali

- ✓ Nella Sezione 16 della proposta di revisione del GBER, l'articolo 56-*sexies*, comma 7, lett. a), prevede che:

*“gli aiuti sono concessi unicamente per i seguenti progetti [...] i) progetti di interesse comune definiti all'articolo 3, lettera a), del regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), ad eccezione dei progetti riguardanti le infrastrutture aeroportuali.”*

- ✓ Al fine di ampliare la possibilità di finanziamento ed investimento nel settore aeroportuale, anche in coerenza con il regolamento (UE) n. 1315/2013 (che ricomprende tra le reti TEN-T anche quelle relative agli aeroporti), sarebbe auspicabile eliminare l'esclusione delle infrastrutture aeroportuali dall'esenzione per categoria in questione.

- ✓ Peraltro, come discusso in occasione del seminario del 5 settembre 2019 e posto che all'interno dell'attuale Regolamento generale di esenzione per categoria (Reg. UE n. 651/2014) non sembra vi siano disposizioni specificamente dedicate agli aiuti riguardanti le infrastrutture aeroportuali, all'eventuale esclusione delle infrastrutture aeroportuali dall'esenzione per categoria in questione dovrebbe accompagnarsi una disposizione che faccia rinvio alla specifica normativa in materia di aiuti di Stato applicabile al settore (se del caso, agli Orientamenti o alle Comunicazioni della Commissione europea ritenuti pertinenti).

- ✓ Di seguito, la proposta di modifica normativa (alternativamente, occorrerebbe introdurre una disposizione che, pur mantenendo l'eccezione, rinvi alla specifica normativa in materia di aiuti di Stato applicabile al settore):

Articolo 56-*sexies*

[...]

*“7. Gli aiuti a favore dei trasporti e delle infrastrutture di trasporto soddisfano i seguenti requisiti:*

*(a) gli aiuti sono concessi unicamente per i seguenti progetti:*

*i) progetti di interesse comune definiti all'articolo 3, lettera a), del regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), ~~ad eccezione dei progetti riguardanti le infrastrutture aeroportuali,~~”*

[...]