



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING 

I controlli e la preparazione alla chiusura degli strumenti finanziari

Formez  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperia@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Cristian Matraia

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Agosto 2017

I controlli e la preparazione alla chiusura degli strumenti finanziari

Il sistema dei controlli e le lezioni del passato

Gli strumenti finanziari rappresentano una forma di sostegno alle operazioni finanziate dai Fondi SIE all'interno di una data azione e di un dato obiettivo del Programma Operativo. Come tali, gli strumenti finanziari dovrebbero essere soggetti alle normali previsioni di gestione e controllo previste dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 a meno che sia specificata la non applicabilità delle disposizioni, come ad esempio nel caso del principio di stabilità.

Le attività di controllo svolte nel ciclo di programmazione 2007-2013 relativamente agli strumenti di ingegneria finanziaria, sono state insufficienti. La Commissione, con specifico riferimento agli strumenti finanziari, ha infatti identificato diverse problematiche che rappresentavano la prova dell'inadeguatezza dei controlli di primo livello e della pista di controllo. In particolare, le principali aree di miglioramento identificate sulle quali la Commissione richiede una maggiore attenzione riguardano:

- il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato;
- il rispetto delle norme sulla selezione degli organismi attuatori;
- il livello dei costi di gestione.

Nel passato ciclo di programmazione, Commissione, BEI e FEI hanno poi concordato una procedura speciale di controllo (i.e. agreed upon procedure) per la chiusura degli strumenti finanziari che prevedeva il ricorso a revisori esterni che hanno controllato l'operato di tali intermediari finanziari.

Le verifiche dell'Autorità di Gestione

Nel nuovo ciclo di programmazione, il riferimento generale per i controlli che deve porre in essere l'Autorità di Gestione è costituito dall'articolo 125, paragrafo 4, lettera a) del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Tale norma prevede l'obbligo per l'Autorità di Gestione di

verificare che prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al Programma Operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione. Le verifiche comprendono:

- le verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari e
- le verifiche in loco delle operazioni.

Nel caso degli strumenti finanziari, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 che reca disposizioni comuni per i Fondi strutturali (RDC) contiene anche uno specifico articolo dedicato alla gestione e controllo degli strumenti finanziari. L'articolo 40, in particolare, prevede che:

- non possano essere condotte verifiche in loco né audit per gli strumenti finanziari istituiti a livello di Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. Per tali strumenti viene invece prevista la trasmissione di relazioni di controllo periodiche;
- l'audit a livello dei destinatari finanziari possa essere eseguito solo in alcune situazioni ben specifiche;
- gli organismi che attuano strumenti finanziari abbiano la responsabilità di rendere disponibili i documenti giustificativi;
- la Commissione possa adottare atti delegati riguardo alla gestione e controllo degli strumenti finanziari di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera b).

Proprio in virtù di quest'ultima previsione, la Commissione europea ha dettato specifiche disposizioni in materia di gestione e controllo nell'ambito del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014.

L'articolo 9, in particolare, detta specifiche norme per gli strumenti finanziari di cui all'articolo 38 paragrafo 1 lettera b), ossia gli strumenti finanziari istituiti a livello regionale, nazionale, transnazionale o transfrontaliero. In base a tale articolo, l'Autorità di Gestione garantisce che:

- a) l'operazione sia conforme alla legislazione applicabile, al Programma e all'accordo di finanziamento pertinenti sia nella fase di valutazione e selezione dell'operazione, sia durante la creazione e l'attuazione dello strumento finanziario;
- b) gli accordi di finanziamento contengano disposizioni sui requisiti in materia di audit e sulla pista di controllo in conformità all'Allegato IV, punto 1, lettera e), delRDC;
- c) le verifiche di gestione siano effettuate nel corso dell'intero periodo di programmazione

e durante la creazione e l'attuazione degli strumenti finanziari in conformità all'articolo 125, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per il FESR, il FSE, il Fondo di coesione e il FEAMP e in conformità all'articolo 58, paragrafi 1 e 2, del Regolamento (UE) n. 1305/2013 per il FEASR.

Con specifico riferimento ai documenti giustificativi delle spese, in base alle disposizioni contenute nel Regolamento delegato (UE) n. 480/2014, l'Autorità di Gestione deve garantire che gli stessi:

- siano conservati, relativamente all'operazione, dall'Autorità di Gestione, dall'intermediario finanziario o dall'organismo che attua il fondo di fondi, nel caso di uno strumento finanziario attuato attraverso un fondo di fondi, per dimostrare l'impiego dei fondi per le finalità previste, la conformità alla legislazione applicabile e ai criteri e alle condizioni di finanziamento nel quadro dei pertinenti Programmi;
- siano disponibili per consentire la verifica della legittimità e regolarità delle spese dichiarate alla Commissione.

Inoltre, i documenti giustificativi da conservare per la verifica di conformità alla norme nazionali, dell'Unione europea e alle condizioni di finanziamento devono comprendere documenti attinenti allo strumento finanziario e al destinatario finale, quali:

- i. i documenti relativi all'istituzione dello strumento finanziario;
- ii. i documenti che individuano gli importi conferiti nello strumento finanziario da ciascun Programma e nell'ambito di ciascun Asse prioritario, le spese ammissibili nell'ambito dei Programmi e gli interessi e le altre plusvalenze generati dal sostegno dei Fondi SIE e dal reimpiego delle risorse imputabili al sostegno dei Fondi SIE, in conformità agli articoli 43 e 44 del RDC;
- iii. i documenti relativi al funzionamento dello strumento finanziario, compresi quelli riguardanti la sorveglianza, le relazioni e le verifiche;
- iv. i documenti attestanti la conformità agli articoli 43, 44 e 45 del RDC;
- v. i documenti relativi all'uscita dallo strumento finanziario e alla sua liquidazione;
- vi. i documenti relativi ai costi e alle commissioni di gestione;
- vii. i moduli di domanda, o documenti equivalenti, presentati dai destinatari finali insieme a documenti giustificativi, compresi piani aziendali e, se del caso, conti annuali di

- periodi precedenti;
- viii. le liste di controllo e le relazioni degli organismi che attuano lo strumento finanziario, se disponibili;
 - ix. le dichiarazioni rilasciate in relazione agli eventuali aiuti de minimis;
 - x. gli accordi sottoscritti attinenti al sostegno fornito dallo strumento finanziario, riguardanti, tra l'altro, investimenti azionari, prestiti, garanzie o altre forme di investimento a favore dei destinatari finali;
 - xi. le prove del fatto che il sostegno fornito attraverso lo strumento finanziario è stato utilizzato per la finalità prevista;
 - xii. le registrazioni dei flussi finanziari tra l'Autorità di Gestione e lo strumento finanziario, all'interno dello strumento finanziario a tutti i suoi livelli e fino ai destinatari finali e, nel caso delle garanzie, le prove dell'effettiva erogazione dei prestiti sottostanti;
 - xiii. le registrazioni separate o i codici contabili distinti relativi al contributo del Programma erogato o alla garanzia impegnata dallo strumento finanziario a favore del destinatario finale.

Le verifiche svolte dall'Autorità di Gestione si differenziano in base alla fase in cui vengono svolte.

Nella fase di creazione dello strumento finanziario, il controllo di primo livello dovrebbe prendere in esame i seguenti aspetti:

- valutazione ex ante a norma dell'articolo 37, paragrafo 2, del RDC;
- opzione di attuazione a norma dell'articolo 38 del RDC;
- progettazione dello strumento finanziario (con o senza fondo di fondi): per es. i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali che si intende raggiungere e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni);
- contenuto degli accordi di finanziamento o del documento di strategia (requisiti minimi stabiliti nell'Allegato IV del RDC);
- selezione e accordi con fondo di fondi o intermediari finanziari;
- conti fiduciari o capitale separato (solo per l'opzione di cui all'articolo 38, paragrafo 4, lettera b), dell'RDC);
- cofinanziamento nazionale (articolo 38, paragrafo 9, dell'RDC), ossia tracciare i

contributi nazionali forniti a vari livelli;

- aiuti di Stato (norme sul finanziamento del rischio, Regolamento generale di esenzione per categoria de minimis)

Nella fase di attuazione dello strumento finanziario, il controllo di primo livello dovrebbe invece prendere in esame:

- la conformità con gli elementi degli accordi di finanziamento (indipendentemente dal livello in cui vengono firmati), fra cui:
- l'attuazione della strategia di investimento (ad es. prodotti, destinatari finali, combinazione con sovvenzioni);
- l'attuazione del Programma di attività inclusa la leva finanziaria conseguita;
- il calcolo e il pagamento dei costi di gestione;
- il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione degli investimenti anche a livello dei destinatari finali, dei requisiti di audit e della pista di controllo;
- la selezione e gli accordi con intermediari finanziari, se vi sono cambiamenti rispetto alla creazione.

Con specifico riferimento agli aspetti legati all'ammissibilità della spesa, i controlli di primo livello dovrebbero concentrarsi su:

- gli investimenti che devono essere sostenuti tramite gli strumenti finanziari non siano materialmente completati o realizzati interamente alla data della decisione di investimento (articolo 37, paragrafo 5, del RDC; vi è tuttavia una deroga a questa regola ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 6, del RDC);
- la combinazione di strumenti finanziari con altri tipi di sostegno nell'ambito della stessa operazione (articolo 37, paragrafo 7 del RDC) o come operazione separata (articolo 37, paragrafo 8). Occorre rispettare le condizioni di cui all'articolo 37, paragrafo 9;
- le limitazioni per i contributi in natura (articolo 37, paragrafo 10, del RDC);
- il trattamento dell'IVA (qualora le sovvenzioni e gli strumenti finanziari siano combinati in una singola operazione, articolo 37, paragrafo 11, del RDC);
- il capitale circolante;
- le imprese in difficoltà (limitazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera d), del Regolamento FESR, e delle regole in materia di aiuti di Stato).

Per quanto concerne le verifiche in loco, è opportuno ricordare come le stesse consentano di approfondire e dettagliare alcuni elementi che riguardano la legittimità e la regolarità della spesa, che non possono essere verificati semplicemente con una verifica amministrativa. Grazie alle verifiche in loco viene controllata la realtà dell'operazione, la consegna del prodotto o del servizio nel pieno rispetto dei termini e delle condizioni dell'accordo, l'avanzamento fisico, il rispetto delle norme dell'UE in materia di pubblicità.

Le verifiche in loco possono essere effettuate su un campione. Qualora si ricorra al campionamento per la selezione di operazioni per le verifiche in loco, l'Autorità di Gestione conserverà i dati che descrivono e giustificano il metodo di campionamento, nonché quelli relativi alle operazioni selezionate per la verifica.

Per le verifiche in loco sugli strumenti finanziari si opera una distinzione tra:

- gli strumenti finanziari costituiti a livello di Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, per i quali l'Autorità di Gestione non effettua controlli sul posto, bensì riceve relazioni di controllo periodiche dagli organismi incaricati dell'attuazione degli strumenti finanziari;
- gli strumenti finanziari costituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti da o sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione, per i quali risulta necessario effettuare verifiche in loco.

Le verifiche sul posto dovrebbero essere effettuate in via principale a livello di strumento finanziario. Dovrebbero inoltre essere effettuate a livello di destinatario finale (ad es. a campione) qualora l'Autorità di Gestione lo ritenga giustificato alla luce del livello di rischio identificato nella fase di verifica amministrativa, dovuto all'incompletezza documentale o all'inattendibilità delle registrazioni contabili.

È opportuno, infine, ricordare che l'accordo di finanziamento rappresenta il documento principale in cui l'Autorità di Gestione dovrebbe specificare la governance e le attività del complessivo sistema di verifica e audit degli strumenti finanziari. Infatti l'Allegato IV del RDC prevede che gli accordi contengano:

- le disposizioni per il controllo dell'attuazione degli investimenti e dei flussi delle opportunità d'investimento, compresa la rendicontazione da parte dello strumento finanziario al fondo di fondi e/o all'Autorità di Gestione;

- i requisiti in materia di audit, quali i requisiti minimi per la documentazione da conservare a livello dello strumento finanziario (e, se del caso, a livello del fondo di fondi), e i requisiti in relazione alla gestione delle registrazioni separate per le diverse forme di sostegno conformemente all'articolo 37, paragrafi 7 e 8 del RDC (ove applicabile), compresi le disposizioni e i requisiti riguardanti l'accesso ai documenti da parte delle Autorità di Audit degli Stati membri, dei revisori della Commissione e della Corte dei Conti europea, per garantire una pista di controllo chiara conformemente all'articolo 40.

Le verifiche condotte dall'Autorità di Audit

Per porre rimedio alle criticità segnalate dalla Corte dei Conti europea nelle sue relazioni relative al ciclo di programmazione 2007-2013, il Regolamento (UE) n. 480/2014 dispone che le Autorità di Audit garantiscono che gli strumenti finanziari siano sottoposti ad audit nel corso dell'intero periodo di programmazione fino alla chiusura nel quadro sia degli audit dei sistemi, sia degli audit delle operazioni in conformità all'articolo 127, paragrafo 1, del RDC. Tuttavia nel caso degli strumenti attuati da BEI:

- l'Autorità di Gestione conferisce a un'impresa che opera nell'ambito di un quadro comune istituito dalla Commissione l'incarico di procedere alle verifiche sul posto delle operazioni ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 5, lettera b), del RDC;
- l'Autorità di Audit conferisce a un'impresa che opera nell'ambito di un quadro comune istituito dalla Commissione l'incarico di effettuare gli audit dell'operazione. L'Autorità di Audit redige il proprio parere di audit sulla base delle informazioni fornite dall'impresa incaricata.

La chiusura degli strumenti finanziari

L'accordo di finanziamento deve contenere anche le disposizioni relative alla liquidazione dello strumento finanziario. Tali disposizioni devono creare le condizioni per la restituzione all'Autorità di Gestione, o ad un'altra autorità pubblica designata e competente, di tutte le risorse attribuibili al contributo dei Fondi SIE all'intervento in questione. Queste risorse

comprendono i contributi da parte del Programma Operativo investiti in strumenti finanziari, così come qualsiasi rendimento guadagnato da esso, dopo che uno o più cicli completi di investimento nei destinatari siano stati effettuati e completati dallo strumento stesso.

Nel caso si sia fatto ricorso ad un fondo di fondi gestito da BEI o FEI, la liquidazione dello strumento finanziario riguarda aspetti quali il trasferimento della documentazione da parte degli intermediari finanziari e il subentro nella gestione dei contratti da parte dell'amministrazione regionale o da parte di un soggetto da questa identificato. Nel caso di strumenti finanziari attuati senza il ricorso a fondo di fondi, la chiusura dovrebbe riguardare la cessione delle partecipazioni in equity ovvero, più in generale, la restituzione delle risorse investite, prestate o impegnate come garanzia.

Il riuso delle risorse al termine del periodo di ammissibilità della spesa

Le norme sugli strumenti finanziari dettano delle regole più dettagliate per il riuso delle risorse. In particolare, le risorse restituite agli strumenti finanziari da parte dei destinatari finali, comprese le plusvalenze e i rimborsi in conto capitale e gli altri rendimenti generati durante un periodo di almeno otto anni dalla fine del periodo di ammissibilità, che sono riconducibili alle risorse del Programma Operativo trasferite agli strumenti finanziari, devono essere utilizzate conformemente alle finalità del Programma o dei Programmi, nell'ambito del medesimo strumento finanziario, o, in seguito al disimpegno di tali risorse dallo strumento finanziario, in altri strumenti finanziari, purché in entrambi i casi una valutazione delle condizioni di mercato dimostri la necessità di mantenere tale investimento o altre forme di sostegno.

Conclusioni

Sono stati analizzati i principali elementi del sistema dei controlli che devono essere posti in essere dall'Autorità di Gestione. È opportuno ricordare che un valido ausilio alle attività di verifica è costituito dal quadro comune di audit, nell'ambito del quale la Commissione segnala gli elementi da verificare e fornisce apposite checklist che possono essere riprese e adeguate a livello nazionale.

Con riferimento al tema della chiusura degli strumenti finanziari, l'esperienza condotta nel ciclo di programmazione 2007-2013 conduce a concludere che è importante riflettere sin dalla fase della stipula dell'accordo di finanziamento sulle attività da porre in essere e sulle disposizioni che devono essere rispettate dall'intermediario finanziario all'atto della scadenza del ciclo di programmazione.