



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

Elementi di base per la definizione 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

Elementi di base per la definizione degli strumenti finanziari delle PA

Il quadro giuridico: il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

Dal 2011 in poi, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno incoraggiato l'uso degli strumenti finanziari, in ragione del fatto che tale forma di sostegno rappresenta un **modo più efficiente e sostenibile** di impiegare le risorse della politica di coesione. L'importanza attribuita a tali strumenti risulta evidente anche nel nuovo quadro giuridico che è stato definito per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 (nel prosieguo Regolamento sulle disposizioni comuni), infatti, prevede un più ampio ricorso agli strumenti finanziari per realizzare tutti e cinque i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e **tutti gli Obiettivi Tematici** dei Programmi Operativi. Tale Regolamento, inoltre, contiene anche norme sull'abbinamento degli strumenti finanziari ad altre forme di supporto, in particolare alle sovvenzioni, nei casi in cui taluni elementi di un investimento non inneschino rendimenti finanziari diretti e quindi i progetti non siano economicamente sostenibili.

Rispetto al precedente ciclo di programmazione, il Regolamento ha disciplinato nel Titolo IV (articoli da 37 a 46) differenti elementi relativi agli strumenti finanziari prima contenuti nei documenti di orientamento approvati dal Comitato di Coordinamento dei Fondi (COCOF). Conseguentemente, ne risulta **un quadro giuridico più chiaro e stabile** basato su una serie di regole dettagliate, elaborate a partire dagli orientamenti esistenti e dalle esperienze condotte nel ciclo di programmazione 2007-2013. È importante ricordare che vi sono ulteriori disposizioni di dettaglio relative all'applicazione del Regolamento sulle disposizioni comuni che sono poi riportate nel diritto derivato (Regolamenti delegati e Regolamenti di esecuzione).

Il Regolamento sulle disposizioni comuni introduce una rilevante novità nell'attuazione degli strumenti finanziari: **la valutazione ex ante** che dovrebbe consentire di migliorare il processo di definizione e attuazione degli strumenti finanziari, evitando altresì sovrapposizioni e incoerenze tra gli strumenti finanziari adottati a livello regionale e a livello nazionale. Tale

valutazione, non deve essere confusa con la valutazione ex ante prevista dall'articolo 55 del Regolamento che si riferisce invece all'intero Programma Operativo. La valutazione ex ante degli strumenti finanziari, in base all'articolo 37, paragrafo 2, fornisce "evidenze sui fallimenti del mercato o condizioni di investimento subottimali nonché sul livello e sugli ambiti stimati della necessità di investimenti pubblici, compresi i tipi di strumenti finanziari da sostenere". Il Regolamento sulle disposizioni comuni, inoltre, definisce gli elementi essenziali che dovrebbero contenere le valutazioni ex ante e contiene disposizioni relative alla realizzazione per fasi di tale documento e all'aggiornamento dello stesso durante l'attuazione.

Il Regolamento sulle disposizioni comuni, poi, rispetto al precedente ciclo di programmazione amplia le possibili opzioni a disposizione delle Autorità di Gestione per **l'attuazione degli strumenti finanziari**. In particolare, in base all'articolo 38, il sostegno del Programma Operativo può essere fornito a favore di:

- **strumenti finanziari istituiti a livello dell'Unione** gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione;
- **strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero**, gestiti dall'Autorità di Gestione o sotto la sua responsabilità. Per tali strumenti, le Autorità di Gestione hanno la possibilità di destinare le risorse del Programma a:
 - strumenti finanziari già esistenti o nuovi concepiti per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito della pertinente priorità;
 - strumenti finanziari che soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabiliti dalla Commissione di cui al Regolamento di esecuzione n. 964/2014

Nel nuovo ciclo di programmazione sono state introdotte anche delle disposizioni specifiche relative alla **gestione e controllo degli strumenti finanziari** che sono volte a garantire dispositivi di controllo proporzionati, salvaguardando i destinatari finali da eccessivi oneri amministrativi (articoli da 40 a 42). Le principali novità, in particolare, riguardano i seguenti elementi del sistema di gestione e controllo:

- gli attuatori degli strumenti finanziari hanno la responsabilità di rendere disponibili i documenti giustificativi, ma **per i destinatari finali non sono previsti obblighi di tenuta di documentazione** che vadano oltre quanto sia necessario per adempiere

alla propria responsabilità. Le Autorità di Audit possono condurre audit a livello di destinatari finali soltanto al verificarsi di indisponibilità totale o parziale o inattendibilità della documentazione giustificativa a livello di Autorità di Gestione o organismo che attua lo strumento finanziario (art. 40);

- viene introdotto lo **scaglionamento delle domande di pagamento intermedio** relative agli strumenti finanziari (art. 41). Con tale previsione, la Commissione ha inteso porre rimedio al fenomeno di elusione del disimpegno e all'eccessiva dotazione di capitale degli strumenti finanziari che si è verificata nel ciclo di programmazione 2007-2013. Con le nuove disposizioni, l'importo erogato allo strumento finanziario risulta contenuto in ciascuna richiesta di pagamento intermedia ed è soggetto a un massimale del 25% dell'importo totale dei contributi del Programma impegnati a favore dello strumento finanziario nell'ambito del pertinente accordo di finanziamento. Il Regolamento, inoltre, prevede che i successivi pagamenti intermedi siano subordinati a una percentuale minima degli effettivi importi inseriti in precedenti domande di pagamento spesi a titolo di spesa ammissibile;
- sono state riprese e ampliate le disposizioni previste nel 2007-2013 in merito alle spese **ammissibili alla chiusura**. In particolare, nel nuovo ciclo di programmazione, al fine di attenersi alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei Conti europea sul livello dei costi e delle commissioni di gestione, sono state definite regole più stringenti. Con specifico riferimento ai costi e alle commissioni di gestione, il Regolamento prevede dei massimali e nel caso dei costi di gestione anche metodologie di calcolo basate sui risultati (art. 42).

Rispetto a quanto già previsto nel ciclo di programmazione 2007-2013, il nuovo Regolamento (art. 43) conferma le disposizioni relative a:

- gli **interessi generati dagli strumenti finanziari**, prevedendo che debbano essere adoperati per le stesse finalità dei contributi del Programma, compreso il pagamento dei costi e delle commissioni di gestione;
- il **reimpiego delle risorse rimborsate** e imputabili al sostegno fornito dai Fondi SIE al termine dei Programmi Operativi. Tali risorse sono utilizzate conformemente alle finalità del Programma in strumenti finanziari ovvero in altre forme di sostegno.

Sul secondo punto, il Regolamento prevede inoltre che le risorse rimborsate possano essere

adoperate oltre che per ulteriori investimenti attraverso lo stesso strumento finanziario, anche per il pagamento dei costi e delle commissioni di gestione ovvero per la remunerazione preferenziale degli investitori che hanno cofinanziato lo strumento finanziario (art. 44).

Infine, l'ultimo articolo del Titolo IV del Regolamento è dedicato al contenuto delle **relazioni sull'attuazione degli strumenti finanziari** che rappresenta un allegato della Relazione di Attuazione Annuale e i cui contenuti di dettaglio sono disciplinati dal Regolamento di esecuzione n. 821/2014.

Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014

Il Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 disciplina nella Sezione II alcuni elementi a garantire la sana gestione finanziaria degli strumenti finanziari. Tali norme riguardano elementi quali l'ammissibilità della spesa, la combinazione con altre forme di sostegno pubblico, i requisiti che devono possedere i soggetti attuatori e la gestione e controllo degli strumenti finanziari.

In particolare e a titolo esemplificativo, il Regolamento:

- con riferimento **all'ammissibilità della spesa**, chiarisce le disposizioni relative all'acquisto di terreni attraverso il supporto degli strumenti finanziari (art. 4);
- definisce un quadro coerente di **combinazione tra strumenti finanziari e sovvenzione** e consente di associare in un'unica operazione le sovvenzioni di supporto tecnico e lo strumento finanziario soltanto però ai fini della preparazione tecnica del futuro investimento a beneficio del destinatario finale (art. 5);
- stabilisce i criteri di selezione, il ruolo, le competenze e le responsabilità degli organismi cui è affidata l'attuazione degli strumenti finanziari al fine di garantire che questi **organismi siano in possesso di capacità adeguate**, tali da garantire che l'attuazione sia conforme agli obiettivi e alle priorità dei Fondi SIE e quanto più possibile efficiente (artt. 6 e 7).

Il Regolamento, inoltre, per porre soluzione ad una serie di criticità che si sono registrate nel ciclo di programmazione 2007-2013, stabilisce disposizioni specifiche relative a:

- **strumenti delle garanzie e 'ammissibilità delle relative spese**, prevedendo che i contributi erogati dai Programmi dovrebbero essere calcolati in base a una prudente valutazione ex ante dei rischi, tenendo conto di un opportuno coefficiente di moltiplicazione (art. 8);
- **gestione e controllo** degli strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero per garantire che l'attuazione degli strumenti finanziari avvenga in conformità alla legislazione applicabile e che le verifiche di gestione siano condotte nel corso dell'intero periodo di programmazione. Vengono inoltre stabiliti i documenti giustificativi necessari per le attività di verifica (art. 9);
- **revoche dei contributi** del Programma a strumenti finanziari e per il calcolo degli abbuoni di interesse e degli abbuoni delle commissioni di garanzia capitalizzati ammissibili.

Infine il Regolamento prevede disposizioni volte a promuovere un'assegnazione rapida ed efficiente dei fondi all'economia reale e una sana gestione finanziaria, garantendo al contempo una remunerazione ragionevole degli organismi che attuano gli strumenti finanziari.

In particolare definisce:

- i **criteri di determinazione dei costi e delle commissioni di gestione** che devono essere adottati dalle Autorità di Gestione affinché tali spese possano essere dichiarate ammissibili. Tali criteri riguardano: a) l'erogazione dei contributi; b) le risorse restituite; c) la qualità delle misure di accompagnamento; d) il contributo dello strumento agli obiettivi e all'output del Programma (art. 12);
- le **soglie relative ai costi e alle commissioni di gestione** che sono riassunte nella tabella seguente (art. 13).

Tipo di strumento	Soglia complessiva	Remunerazione di base	Remunerazione basata sui risultati
Fondo di fondi	7,00%	Primi 12 mesi 3,00%	0,50%
		Successivi 12 mesi 1,00%	
		Successivi anni 0,50%	
Prestiti	8,00%	0,50%	1,00%
Garanzie	10,00%	0,50%	1,50%
Equity	20,00%	Primi 24 mesi 2,50%	2,50%
		Successivi anni 1,00%	
Microcredito	10,00%	0,50%	1,50%
Altro	6,00%	0,50%	0,50%

- il **rimborso dei costi e delle commissioni di gestione** capitalizzati per strumenti azionari e di microcredito (art. 14).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 821/2014 della Commissione del 28 luglio 2014

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 821/2014 stabilisce al Capo I le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi del Programma e per la presentazione di relazioni sugli strumenti finanziari.

In particolare, con l'articolo 1, al fine di rendere più flessibile la mobilitazione del sostegno agli strumenti finanziari provenienti da differenti fonti gestite dall'Autorità di Gestione, chiarisce **le modalità di trasferimento e di gestione dei contributi del Programma** (o da più Programmi o da più Assi prioritari o misure dello stesso Programma) e le condizioni alle quali i contributi nazionali, pubblici o privati possono essere utilizzati a sostegno degli strumenti finanziari, a titolo di risorse nazionali di cofinanziamento.

L'articolo 2 definisce **un modello per la presentazione delle relazioni sugli strumenti finanziari alla Commissione**, al fine di garantire che le Autorità di Gestione forniscano informazioni coerenti tra di loro e comparabili con quelle fornite da altre Autorità di Gestione. Tali informazioni, previste all'articolo 46, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, sono organizzate in un modello simile a quello previsto per il ciclo di programmazione 2007-

2013 dall'Allegato II alla nota COCOF 10-0014-05 del 21 febbraio 2011; tuttavia vengono fornite maggiori indicazioni per la corretta compilazione del modello.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 della Commissione dell'11 settembre 2014

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 disciplina i cosiddetti **strumenti finanziari standardizzati**, ovvero strumenti *off the shelf*, recando termini e condizioni uniformi finalizzati ad agevolare l'erogazione del sostegno finanziario dell'Unione ai destinatari finali.

L'applicazione dei termini e delle condizioni uniformi stabiliti da tale Regolamento consente il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato e garantisce la corretta gestione degli strumenti finanziari. In particolare, per ciascuno strumento finanziario standardizzato, il Regolamento definisce elementi quali la struttura, la finalità, le implicazioni in materia di aiuti di Stato, la politica di investimento, le responsabilità dei differenti soggetti, le caratteristiche dei prodotti e i risultati attesi. Il Regolamento, poi, contiene anche in allegato l'indice annotato di un accordo di finanziamento tra un'Autorità di Gestione e un intermediario finanziario.

Le norme sui termini e le condizioni uniformi previste dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 si applicano a tre tipologie di strumenti finanziari:

- **il prestito con condivisione del rischio di portafoglio**, che assume la forma di un fondo di credito che è costituito da un intermediario finanziario con un contributo del Programma e un contributo dell'intermediario finanziario pari ad almeno il 25% del fondo di credito;
- **la garanzia limitata di portafoglio**, ossia lo strumento che fornisce una copertura del rischio di credito per ciascun prestito sino a un tasso di garanzia massimo dell'80% ed è finalizzata alla creazione di un portafoglio di nuovi prestiti per le piccole e medie imprese con un importo massimo delle perdite fissato in base alla percentuale massima di garanzia, che non supera il 25% dell'esposizione al rischio a livello di portafoglio;
- **il prestito per la ristrutturazione** che assume la forma di un fondo di credito che è costituito da un intermediario finanziario con un contributo del Programma e un contributo dell'intermediario finanziario pari ad almeno il 15% del fondo di credito.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1157/2016 della Commissione dell'11 luglio 2016

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1157/2016 modifica il Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per altri due strumenti finanziari standardizzati:

- **lo strumento di coinvestimento** che assume la forma di un fondo di capitale azionario gestito da un intermediario finanziario che investe i contributi del Programma dei Fondi SIE in piccole e medie imprese (PMI);
- **il fondo per lo sviluppo urbano** che assume la forma di un fondo di credito costituito e gestito da un intermediario finanziario con contributi del Programma dei Fondi SIE e con la mobilitazione di un cofinanziamento pari ad almeno il 30% apportato dall'intermediario finanziario e dai coinvestitori.

Lo strumento di coinvestimento è uno strumento finanziario idoneo a sostenere lo sviluppo imprenditoriale delle PMI nelle varie fasi del loro sviluppo, mentre il fondo per lo sviluppo urbano è uno strumento finanziario idoneo a far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali delle aree urbane situate nelle zone assistite individuate nelle carte degli aiuti a finalità regionale.

La Comunicazione della Commissione sugli Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari (2016/C 276/01)

La Commissione europea con la Comunicazione 2016/C 276/01 ha inteso fornire chiarimenti e orientamenti in merito alle differenti possibilità di affidamento dei compiti di esecuzione degli strumenti finanziari previste dall'articolo 38 del Regolamento sulle disposizioni comuni, che tuttavia non specifica le procedure da attuare per tale affidamento.

La Comunicazione chiarisce che le Autorità di Gestione, al di là dell'affidamento dei compiti di esecuzione degli strumenti finanziari alla BEI e al FEI, ovvero nel caso in cui decidano di attuare direttamente uno strumento finanziario a norma dell'articolo 38, paragrafo 4, lettera c) del Regolamento sulle disposizioni comuni, sono tenute a selezionare organismi che attuano gli strumenti finanziari in conformità delle **norme e dei principi in materia di appalti**

pubblici. Dette norme devono essere rispettate al contempo da Organismi intermedi e da organismi che attuano il fondo di fondi che sono amministrazioni aggiudicatrici.

L'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri rispetta i principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza.

Per gli appalti pubblici con valore superiore a una certa soglia, le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti sono coordinate in modo da garantire che a tali principi sia dato effetto pratico e che gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza. Per siffatti appalti pubblici si applicano le Direttive in materia di appalti pubblici (Direttiva 2004/18/CE o 2014/24/UE).

Il processo concorrenziale può non essere previsto alle seguenti condizioni:

- le Autorità di Gestione, gli Organismi intermedi e gli organismi che attuano un fondo di fondi concludono mandati riguardanti l'attuazione degli strumenti finanziari **direttamente con la BEI e con il FEI**;
- le Autorità di Gestione possono concludere **direttamente con l'istituzione finanziaria internazionale** mandati riguardanti la gestione degli strumenti finanziari, a condizione che i compiti affidati rientrino nella missione statutaria dell'istituzione.

Con specifico riferimento all'affidamento a **società in house**, la Comunicazione chiarisce che è possibile ricorrere a tali soggetti a condizione che siano rispettati gli obblighi di cui all'articolo 12, della Direttiva 2014/24/UE e relativi alla proprietà dell'entità in house, al controllo delle amministrazioni aggiudicatrici sull'entità in house e all'attività svolta dal soggetto in house per le amministrazioni aggiudicatrici controllanti. La selezione degli intermediari finanziari da parte di entità in house deve rispettare le norme e i principi in materia di appalti pubblici qualora le entità in house siano esse stesse amministrazioni aggiudicatrici.

In seguito al recepimento della Direttiva 2014/24/UE o dopo il 18 aprile 2016, un'Autorità di Gestione, un Organismo intermedio o un organismo che attua un fondo di fondi che è un'amministrazione aggiudicatrice può stipulare **accordi di cooperazione**

interamministrativa, in base alle condizioni sancite dalla Direttiva, con altre autorità pubbliche a cui si potrebbe affidare il compito di attuare gli strumenti finanziari. Le condizioni da rispettare per attivare una cooperazione interamministrativa sono le seguenti:

- il contratto che stabilisce o realizza la cooperazione deve essere finalizzato a conseguire gli obiettivi comuni delle amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;
- l'attuazione della cooperazione è retta da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

La Comunicazione, infine, definisce l'insieme minimo di criteri di selezione che deve essere applicato per rispettare le previsioni di cui all'articolo 7 del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014. L'insieme minimo di criteri di selezione da adoperare per individuare l'attuatore dello strumento finanziario è costituito da:

- la capacità giuridica;
- la capacità economico-finanziaria;
- la capacità organizzativa;
- l'esperienza;
- la metodologia di investimento;
- la capacità di raccogliere risorse aggiuntive;
- l'addizionalità delle attività di investimento;
- il livello dei costi e delle commissioni di gestione.

Il documento di lavoro "Guidance on State aid in European Structural and Investment (ESI) Funds Financial instruments in the 2014-2020 programming period"

La finalità perseguita da questo documento di lavoro è quella di facilitare l'applicazione delle **regole sugli aiuti di Stato** da parte degli strumenti finanziari, individuando differenti soluzioni al fine di conformarsi a tali norme.

Il documento richiede che la verifica di conformità alle norme sugli aiuti di Stato sia operata sui **differenti soggetti** che intervengono nel complessivo meccanismo di attuazione e

gestione degli strumenti finanziari: gestori degli strumenti finanziari, coinvestitori e destinatari finali.

Vengono chiariti gli elementi che devono sussistere affinché possa individuarsi un aiuto di Stato, soffermandosi sulle nozioni di risorse statali, sulla nozione di impresa e di attività economica, sul concetto di vantaggio e sull'elemento dell'incidenza sugli scambi e sulla concorrenza. Sono quindi esemplificati i casi in cui è possibile escludere la presenza di aiuti di Stato per i differenti soggetti coinvolti nell'attuazione. Ad esempio, si esclude la presenza di aiuti di Stato per i coinvestitori laddove si applichi il principio del pari passo, ovvero si esclude la presenza di aiuti di Stato per i gestori degli strumenti finanziari laddove i costi di gestione siano fissati a tassi di mercato oppure vi sia stata una procedura di selezione concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata.

Il documento, inoltre, presenta gli articoli del **Regolamento di esenzione** n. 651/2014 che è possibile applicare agli strumenti finanziari (art. 16, 21, 22, 39 e 52) e gli strumenti standardizzati che sono stati progettati per essere compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato.

Infine, vengono fornite indicazioni per i casi in cui è invece necessaria la notifica dell'aiuto di Stato rimandando per gli opportuni approfondimenti al sito web della Direzione Generale della Concorrenza.