



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

La governance 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

La governance degli strumenti finanziari

La governance degli strumenti finanziari viene articolata in base alle seguenti fasi:

- la fase di progettazione che ha inizio con l'inserimento dell'opzione di ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei Programmi Operativi e si conclude con la definizione e firma dell'accordo di finanziamento con il soggetto attuatore dello strumento finanziario;
- la fase di costruzione che include l'attuazione della governance prevista per lo strumento finanziario e l'implementazione della struttura operativa;
- la fase di attuazione durante la quale vengono selezionati i destinatari, utilizzate le risorse conferite allo strumento finanziario e viene operato il monitoraggio e il controllo delle operazioni;
- la fase di chiusura che include l'esecuzione della strategia di uscita e il riutilizzo delle risorse successivamente al periodo di ammissibilità della spesa.

La fase di progettazione

All'interno della fase di progettazione, le principali attività da svolgere riguardano:

- l'inserimento dell'opzione di ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei Programmi Operativi che viene svolta dall'Autorità di Gestione;
- la valutazione ex ante che prevede il coinvolgimento dell'Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza;
- la scelta dell'opzione di attuazione da parte dell'Autorità di Gestione;
- la selezione dell'organismo attuatore che avviene a cura dell'Autorità di Gestione o dell'eventuale Organismo intermedio delegato dall'Autorità di Gestione;
- la definizione dell'accordo di finanziamento da parte dell'Autorità di Gestione o dell'eventuale Organismo intermedio delegato dall'Autorità di Gestione.

Il complessivo percorso di attivazione dello strumento finanziario viene avviato **dall'Autorità di Gestione** con l'inserimento nell'ambito dei Programmi Operativi dell'opzione di ricorso agli

strumenti finanziari. All'interno dei Programmi Operativi infatti, nella sezione 2, per ciascuna priorità di investimento è possibile prevedere un "uso programmato degli strumenti finanziari". Si tratta di una previsione, dato che l'articolo 37 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni prevede che l'Autorità di Gestione debba completare una valutazione ex ante prima di decidere di erogare contributi a uno strumento finanziario.

Successivamente all'inserimento dell'opzione di ricorso agli strumenti finanziari, è necessario procedere alla realizzazione di una valutazione ex ante degli strumenti finanziari, così come previsto dall'articolo 37 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. La valutazione ex ante dello strumento finanziario può essere sviluppata all'interno dell'Autorità di Gestione, anche se ragioni di mancanza di expertise e la necessità di garantire l'indipendenza della stessa possono portare all'utilizzo di consulenti esterni. Una volta completata questa valutazione, l'Autorità di Gestione deve pubblicare entro tre mesi la sintesi dei risultati e delle conclusioni e, presentarla al **Comitato di Sorveglianza** a scopo informativo.

La terza attività che può essere identificata come fase della progettazione riguarda la scelta dell'opzione di attuazione, che avviene anche sulla base delle risultanze della valutazione ex ante. L'Autorità di Gestione, in base a quanto previsto dall'articolo 38 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha a disposizione differenti opzioni. La prima opzione concerne la possibilità di fornire un contributo finanziario a:

- a) strumenti finanziari istituiti a livello dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla **Commissione europea**;
- b) strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti **dall'Autorità di Gestione** o sotto la sua responsabilità.

Laddove venga preferita l'opzione b) occorre poi decidere se fornire contributi finanziari a:

- strumenti finanziari che soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabiliti dalla Commissione nei Regolamenti di esecuzione n. 964/2014 e n. 1157/2016 (i cosiddetti strumenti standardizzati o strumenti off the shelf) e che, nell'intento della Commissione, si configurano come strumenti immediatamente disponibili alle Autorità di Gestione;
- strumenti finanziari già esistenti o nuovi specificamente concepiti per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito delle pertinenti priorità.

Nell'attuazione di tali strumenti finanziari, l'Autorità di Gestione deve, infine, decidere a quale soggetto affidare la gestione. In particolare, in base a quanto disposto dall'articolo 38 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, l'Autorità di Gestione può:

- investire nel capitale di entità giuridiche nuove o già esistenti che svolgeranno compiti di esecuzione degli strumenti finanziari;
- affidare i compiti di esecuzione:
 - alla BEI,
 - a istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione o a istituzioni finanziarie stabilite in uno Stato membro che perseguono obiettivi di interesse pubblico sotto il controllo di un'autorità pubblica,
 - a un organismo di diritto pubblico o privato;
- assumere direttamente compiti di esecuzione, in caso di strumenti finanziari costituiti esclusivamente da prestiti o garanzie.

Una volta terminate le scelte di esecuzione o attuazione degli strumenti finanziari, **l'Autorità di Gestione** dovrà selezionare l'organismo che implementerà lo strumento finanziario. Per lo svolgimento di tali attività, farà riferimento a quanto stabilito dall'articolo 7 del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 e alla Comunicazione della Commissione recante "Orientamenti per gli stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari" (2016/C 276/01).

È bene ricordare che l'attività di selezione dell'organismo attuatore può essere delegata ad un Organismo intermedio identificato dall'Autorità di Gestione. L'Organismo intermedio è costituito da qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione o di Certificazione o che svolge mansioni per conto di quest'autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Nel caso in cui l'Autorità di Gestione decida, invece, di costituire un fondo di fondi, ossia un fondo istituito con l'obiettivo di fornire sostegno mediante un Programma o Programmi a diversi strumenti finanziari, l'organismo gestore del fondo procederà a selezionare gli intermediari finanziari nel rispetto dell'articolo 7 del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014.

L'ultima attività della fase della progettazione è costituita dalla definizione e sottoscrizione dell'accordo di finanziamento. Nella definizione dell'accordo di finanziamento, l'Autorità di

Gestione deve applicare quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 inserendo i termini e le condizioni minime previste dall'Allegato IV del Regolamento, nonché le soglie massime previste dal Regolamento delegato (UE) n. 480/2014, relativamente ai costi e alle commissioni di gestione, e altre previsioni dei Regolamenti delegati e di esecuzione. Successivamente, l'Autorità di Gestione e l'organismo attuatore potranno procedere alla sottoscrizione dell'accordo.

La fase di costruzione dello strumento finanziario

All'interno della fase di costruzione dello strumento finanziario, le principali attività da svolgere riguardano:

- l'attuazione della governance definita nell'ambito della valutazione ex ante e successivamente specificata nell'accordo di finanziamento, che viene svolta da Autorità di Gestione e organismo attuatore;
- l'apertura del conto fiduciario che coinvolge l'Autorità di Gestione e l'organismo attuatore dello strumento finanziario;
- l'implementazione della struttura operativa dell'organismo che si occupa di attuare lo strumento finanziario.

Nella fase di costruzione vengono creati i presupposti per la successiva attuazione dello strumento finanziario. **L'organismo attuatore e l'Autorità di Gestione**, in particolare, pongono in essere le disposizioni stabilite nell'ambito dell'accordo di finanziamento in merito alla governance, al fine di garantire che gli strumenti finanziari siano gestiti in modo indipendente e conformemente alle norme professionali pertinenti e nell'interesse esclusivo delle parti che forniscono i contributi allo strumento finanziario. **L'organismo attuatore** deve disporre di una struttura di governance che consenta di prendere le decisioni relative al credito e alla diversificazione del rischio in modo trasparente e in linea con le prassi di mercato. **L'Autorità di Gestione** può essere rappresentata nel Comitato di Sorveglianza dello strumento finanziario o in strutture di governance analoghe senza tuttavia partecipare direttamente alle singole decisioni di investimento.

L'organismo attuatore procederà poi ad aprire un conto fiduciario a proprio nome e per

conto dell'Autorità di Gestione oppure a configurare o costituire lo strumento finanziario come capitale separato nell'ambito del proprio bilancio. Nel caso della costituzione dello strumento finanziario sotto forma di capitale separato nell'ambito dei bilanci dell'organismo attuatore, sarà prodotta una contabilità separata delle risorse del Programma investite nello strumento finanziario.

L'organismo attuatore dello strumento finanziario, prima di procedere con l'implementazione dello strumento finanziario, deve infine impostare correttamente la struttura operativa, anche in base a quanto previsto nell'accordo di finanziamento. In particolare, l'organismo attuatore deve creare una struttura organizzativa ed operativa in grado di fornire le necessarie garanzie all'Autorità di Gestione (articolo 7, paragrafo 1, lettera c) del Regolamento delegato n. 480/2014). L'organismo attuatore, inoltre, deve porre in essere:

- un sistema di controllo interno efficiente ed efficace (articolo 7, paragrafo 1, lettera d) del Regolamento delegato n. 480/2014);
- un sistema di contabilità in grado di fornire tempestivamente dati precisi, completi e attendibili (articolo 7, paragrafo 1, lettera e) del Regolamento delegato n. 480/2014).

La fase dell'attuazione

All'interno della fase di attuazione, le principali attività che vengono svolte riguardano:

- la selezione dei destinatari finali a cura dell'organismo attuatore;
- il trasferimento e la certificazione delle risorse che coinvolgono l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e la Commissione europea;
- il monitoraggio degli strumenti finanziari che coinvolge tutti i soggetti;
- la verifica o il controllo degli strumenti finanziari;
- il riutilizzo delle risorse durante il periodo di ammissibilità della spesa.

La prima attività della fase dell'attuazione è costituita dalla selezione dei **destinatari finali** da parte degli **organismi attuatori**, sulla base di quanto previsto nella strategia o politica di investimento dello strumento finanziario. A norma dell'articolo 2 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, i destinatari finali sono costituiti dalle persone fisiche o giuridiche che ricevono un

sostegno da uno strumento finanziario.

Tale selezione dei destinatari, come previsto dal Regolamento delegato (UE) n. 480/2014, deve tenere in debita considerazione la natura dello strumento finanziario e la validità economica dei progetti di investimento da finanziare. Gli organismi attuatori, inoltre, devono informare i destinatari finali che il finanziamento è erogato nell'ambito dei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE. Esaurita la fase di selezione dei destinatari finali, l'organismo attuatore procederà a sottoscrivere un contratto con il destinatario finale e ad erogare le risorse.

Il secondo blocco di attività della fase dell'attuazione, ossia quello relativo al trasferimento delle risorse e ai pagamenti, assume estrema importanza e coinvolge più soggetti. L'organismo attuatore che gestisce lo strumento finanziario, in particolare, prepara la richiesta di pagamento per l'Autorità di Gestione, sulla base di quanto previsto nell'accordo di finanziamento, dichiarando le risorse erogate ai destinatari e i costi e le commissioni di gestione pagate.

Successivamente, **l'Autorità di Gestione** verifica le informazioni fornite dall'organismo attuatore e le trasferisce **all'Autorità di Certificazione** e quest'ultima elabora e trasmette alla Commissione europea le domande di pagamento, certificando che le stesse provengano dai sistemi di contabilità affidabili, che siano basate su documenti giustificativi verificabili e che siano state oggetto di verifiche da parte dell'Autorità di Gestione. La domanda di pagamento è soggetta ai limiti previsti dall'articolo 41 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

A seguito delle attività di selezione dei destinatari finali, **l'organismo attuatore** trasmette regolarmente i dati necessari previsti dal sistema di monitoraggio e relativi alle erogazioni ai destinatari finali, ai costi e alle commissioni di gestione, agli indicatori di realizzazione e di risultato previsti dal Programma. **L'Autorità di Gestione**, dopo averli verificati, prepara e trasmette al Comitato di Sorveglianza e alla **Commissione** una relazione specifica sulle operazioni che comprendono strumenti finanziari, sotto forma di un allegato della Relazione di Attuazione Annuale i cui contenuti obbligatori sono previsti dal paragrafo 2 dello stesso articolo 46 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

In base a quanto previsto dall'articolo 46, paragrafo 4, la **Commissione** fornisce ogni anno, a partire dal 2016 ed entro 6 mesi dal termine della presentazione delle Relazioni di Attuazione

Annuali, le sintesi dei dati relativi ai progressi compiuti nel finanziamento e nell'attuazione degli strumenti finanziari inviati dalle Autorità di Gestione. Tali sintesi sono trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio e quindi pubblicate.

Il quarto blocco di attività della fase dell'attuazione riguarda le verifiche e i controlli relativi agli strumenti finanziari. **L'Autorità di Gestione** svolge le verifiche di gestione durante tutto il periodo di programmazione così come durante le fasi di costruzione e implementazione dello strumento finanziario, sulla base di quanto previsto dall'articolo 9 del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014. Queste attività sono anche la base per l'approvazione da parte dell'Autorità di Certificazione delle domande di pagamento che saranno trasmesse alla Commissione. L'intermediario finanziario e il fondo di fondi effettuano i controlli dell'attuazione degli investimenti e dei flussi di investimento, conformemente a quanto stabilito dall'accordo di finanziamento. **L'Autorità di Audit** può effettuare un audit sull'Autorità di Gestione, il fondo di fondi e sugli intermediari finanziari. Qualsiasi controllo a livello dei **destinatari finali** potrebbe invece essere effettuato solo nel caso della presenza di documenti inesatti o non disponibili da parte dell'Autorità di Gestione, dei fondo di fondi e degli intermediari finanziari.

Infine, la fase di attuazione può prevedere anche il riutilizzo delle risorse restituite dai destinatari durante il periodo di ammissibilità della spesa.

L'organismo attuatore dello strumento finanziario, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 44 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e dall'accordo di finanziamento, reimpiega le risorse rimborsate agli strumenti finanziari a fronte degli investimenti o dello sblocco delle risorse impegnate per i contratti di garanzia, compresi le plusvalenze e i rimborsi in conto capitale e gli altri rendimenti. Tali risorse possono essere reimpiegate per ulteriori investimenti, per la remunerazione preferenziale di eventuali investitori privati e pubblici oppure per il rimborso dei costi e delle commissioni di gestione dello strumento finanziario. All'Autorità di Gestione, invece, spetta verificare che siano mantenute registrazioni adeguate dell'uso delle risorse e delle plusvalenze.

La fase di chiusura

Nella fase di chiusura si procede a dare esecuzione alla strategia di uscita e a riutilizzare le risorse residue o che sono state restituite dai destinatari successivamente al termine del periodo di ammissibilità delle spese relative ai Fondi SIE.

La strategia di uscita è inclusa nell'accordo di finanziamento e si riferisce al trasferimento all'Autorità di Gestione delle risorse residue e degli attivi dello strumento finanziario ovvero alle procedure che l'Autorità di Gestione intende porre in essere al fine di cedere gli investimenti effettuati dallo strumento finanziario e ottenere in cambio liquidità che possa essere utilizzata conformemente alle disposizioni del Regolamento.

Lo **Stato membro**, a norma dell'articolo 45 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, adotta poi le misure necessarie affinché le risorse restituite agli strumenti finanziari e derivanti, ad esempio, dai prestiti rimborsati o dagli accantonamenti che si rendono disponibili a seguito della scadenza dei prestiti garantiti, siano utilizzati 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

L'attuazione degli strumenti finanziari richiede un complesso di attività che coinvolge in primo luogo l'Autorità di Gestione e gli organismi che attuano gli strumenti finanziari, ma che prevede anche l'intervento di altri organismi quali Comitato di Sorveglianza, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit ed eventualmente Organismi intermedi. Le attività illustrate richiedono competenze giuridiche, amministrative, economiche e contabili che dovrebbero essere adeguatamente formate e dedicate all'attuazione degli strumenti finanziari. Il buon funzionamento di uno strumento finanziario richiede, dunque, che si ponga attenzione nell'attribuzione delle differenti attività al personale più idoneo o all'identificazione del fabbisogno da colmare attraverso il ricorso ad una qualificata assistenza tecnica.

