



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING 

Il monitoraggio e la rendicontazione 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

Il monitoraggio e la rendicontazione degli strumenti finanziari

Il sistema di monitoraggio

Durante la fase di attuazione degli strumenti finanziari è necessario condurre una regolare attività di monitoraggio che consenta all'Autorità di Gestione di disporre delle informazioni necessarie per verificare quale sia la performance complessiva dello strumento e in che misura, di periodo in periodo, vengano conseguiti i risultati attesi.

Rispetto al precedente ciclo di programmazione, la trasmissione dei dati di monitoraggio relativamente alle operazioni finanziate dai Programmi e dagli strumenti finanziari avviene con cadenza bimestrale ed in formato aperto, secondo il nuovo Protocollo Unico di Colloquio. Il sistema nazionale di monitoraggio raccoglie, attraverso l'utilizzo di un tracciato informatico comune, i dati di monitoraggio di tutti gli strumenti finanziari attivi in Italia.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, il sistema di monitoraggio degli strumenti di ingegneria finanziaria è stato di fatto definito a seguito della pubblicazione della nota COCOF 10-0014-05 del 21 febbraio 2011. Tale nota prevedeva un allegato che veniva compilato annualmente e veniva accluso al rapporto di avanzamento annuale. Nel nuovo ciclo di programmazione, le informazioni da monitorare e fornire al Comitato di Sorveglianza sono contenute nell'Allegato 1 del Regolamento di esecuzione n. 821/2014.

Le principali informazioni da presentare al Comitato di Sorveglianza nell'ambito delle Relazioni di Attuazione Annuali riguardano:

- l'identificazione del Programma e della priorità o misura nell'ambito dei quali è fornito il sostegno dei Fondi SIE;
- una descrizione dello strumento finanziario e delle modalità di attuazione;
- l'identificazione degli organismi di attuazione degli strumenti finanziari e degli organismi di attuazione dei fondi di fondi, se del caso, di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 38, paragrafo 4, lettere a), b) e c), e degli intermediari finanziari di cui all'articolo 38, paragrafo 6;

- l'importo complessivo dei contributi del Programma per priorità o misura versati allo strumento finanziario;
- l'importo complessivo del sostegno erogato ai destinatari finali o a beneficio di questi o impegnato in contratti di garanzia dallo strumento finanziario a favore di investimenti nei destinatari finali, nonché dei costi di gestione sostenuti o delle commissioni di gestione pagate, per Programma e priorità o misura;
- i risultati dello strumento finanziario, compresi i progressi nella sua creazione e nella selezione degli organismi di attuazione dello stesso, compreso l'organismo di attuazione di un fondo di fondi;
- gli interessi e le altre plusvalenze generati dal sostegno dei Fondi SIE allo strumento finanziario e alle risorse del Programma rimborsate agli strumenti finanziari;
- i progressi nel raggiungimento dell'atteso effetto moltiplicatore degli investimenti effettuati dallo strumento finanziario e il valore degli investimenti e delle partecipazioni;
- il contributo dello strumento finanziario alla realizzazione degli indicatori della priorità o della misura interessata.

Al fine di tracciare sia i flussi tra amministrazione e soggetto gestore dello strumento, sia i flussi tra soggetto gestore e singoli destinatari finali, è previsto che per gli strumenti finanziari gli impegni e i pagamenti rilevati siano:

- l'impegno giuridicamente vincolante e il trasferimento di risorse tra l'amministrazione responsabile e il soggetto gestore dello strumento finanziario (i.e. beneficiario) relativo alla costituzione del Fondo;
- l'impegno e il pagamento del soggetto gestore dello strumento finanziario nei confronti del singolo destinatario finale.

La rendicontazione degli strumenti finanziari

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 sono state poste in essere diverse norme per la rendicontazione degli strumenti finanziari.

Nel caso di sostegno alle imprese, gli strumenti finanziari possono finanziare la creazione di nuove imprese, la messa a disposizione del capitale nella fase iniziale (capitale di

costituzione e capitale di avviamento), di capitale di espansione, di capitale per il rafforzamento delle attività generali di un'impresa o per la realizzazione di nuovi progetti, la penetrazione di nuovi mercati o nuovi sviluppi da parte di imprese esistenti.

In base a quanto previsto dall'articolo 37 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, il sostegno alle imprese può assumere anche la forma di investimenti materiali e immateriali, nonché di capitale circolante nei limiti delle norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato e al fine di incentivare il settore privato a fornire finanziamenti alle imprese.

Nel nuovo ciclo è stata poi introdotta una disposizione in base alla quale gli strumenti finanziari possono essere associati a sovvenzioni, abbuoni di interesse e abbuoni di commissioni di garanzia. Già nel periodo 2007-2013, alcune amministrazioni avevano abbinato le differenti forme di sostegno. Nel nuovo ciclo di programmazione, se il sostegno dei Fondi SIE è fornito mediante strumenti finanziari combinati in una singola operazione con altre forme di sostegno direttamente collegate a strumenti finanziari che si rivolgono agli stessi destinatari finali, inclusi supporto tecnico, abbuoni di interesse e abbuoni di commissioni di garanzia, le disposizioni applicabili agli strumenti finanziari si applicano a tutte le forme di sostegno nell'ambito di tale operazione. Quindi, ad esempio, laddove lo strumento preveda la concessione di prestiti e ad esso sia abbinato un abbuono di interessi concesso al destinatario finale ovvero una sovvenzione per pagare l'assistenza tecnica necessaria per presentare la domanda di prestito, le sovvenzioni seguiranno le medesime regole stabilite per gli strumenti finanziari. In questi casi sono rispettate le norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato e si mantengono registrazioni separate per ciascuna forma di sostegno, ossia deve essere possibile individuare dal punto di vista contabile quali sono le spese finanziate con le sovvenzioni e quali con lo strumento finanziario.

A differenza della norma generale per le altre operazioni, i destinatari finali di un sostegno fornito mediante uno strumento finanziario dei Fondi SIE possono anche ricevere assistenza a titolo di un'altra priorità o di un altro programma o di un altro strumento finanziato dal bilancio dell'Unione conformemente alle norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato. In tal caso si mantengono registrazioni separate per ciascuna fonte di assistenza e lo strumento di sostegno finanziario dei Fondi SIE è parte di un'operazione in cui le spese ammissibili sono distinte dalle altre fonti di intervento.

La combinazione di sostegno può riguardare la stessa voce di spesa dell'investimento purché la somma di tutte le forme di sostegno combinate non superi l'importo totale della voce di spesa considerata. Le sovvenzioni non sono usate per rimborsare sostegni ricevuti da strumenti finanziari. Gli strumenti finanziari non sono usati per prefinanziare sovvenzioni. Pertanto, il destinatario finale non può usare l'eventuale contributo a fondo perduto ricevuto a sostegno dell'investimento per pagare le rate del mutuo di un eventuale prestito erogato dallo strumento finanziario sostenuto con i Fondi SIE. Inoltre, non è possibile nemmeno utilizzare le risorse dello strumento finanziario prefinanziando un investimento che sarà poi sostenuto interamente da una sovvenzione.

Considerati i problemi che la Corte dei Conti europea ha riscontrato sul livello di costi pagati agli strumenti finanziari nel ciclo di programmazione 2007-2013, il Regolamento (UE) n. 1303/2013, riprendendo i contenuti della nota COCOF 10-0014-05, ha previsto delle soglie più basse da rispettare per la rendicontazione e metodologie per la determinazione degli stessi. In particolare il Regolamento, all'articolo 42, chiarisce che mentre i costi di gestione comprendono componenti del prezzo di costo diretti o indiretti rimborsati dietro prove di spesa, le commissioni di gestione si riferiscono a un prezzo concordato per i servizi resi definiti attraverso un processo di mercato competitivo, se del caso. I costi e le commissioni di gestione si fondano su una metodologia di calcolo basata sui risultati.

Con riferimento alle soglie, l'articolo 42 prevede che i costi e le commissioni di gestione siano determinate sulla base delle prestazioni e dei risultati conseguiti dall'intermediario finanziario. Ad esempio, le stesse possono essere fissate sulla base delle risorse erogate ai destinatari finali ovvero sulla base dei risultati conseguiti misurati in termini di indicatori, o ancora sulla base delle risorse che vengono restituite dai destinatari finali.

Le Autorità di Gestione possono comunque prevedere una remunerazione di base annua non collegata ai risultati: ad esempio, nel caso dei prestiti, una commissione fissa pari ad un massimo dello 0,5% dei contributi del Programma versati allo strumento finanziario. Inoltre, le Autorità di Gestione possono prevedere una remunerazione annua basata sui risultati che, ad esempio, nel caso dei prestiti non può superare l'1% annuo dei contributi del Programma versati allo strumento finanziario.

La somma delle commissioni e dei costi di gestione pagati complessivamente nei diversi anni

non può comunque superare i massimali previsti dall'articolo 13 del Regolamento n. 480/2014 e che sono riportati nella tabella seguente.

Strumento	Massimali	Remunerazione annua di base	Remunerazione annua basata sulla performance
Fondo di partecipazione	7%	3% per i primi 12 mesi 1% per i successivi 12 mesi 0,5% per gli anni successivi	0,5% 0,5% 0,5%
Prestiti	8%	0,5%	1,0%
Garanzie	10%	0,5%	1,5%
Investimenti azionari	20%	2,5% per i primi 24 mesi 1% per gli anni successivi	2,5% 2,5%
Microcredito	10%	0,5%	1,5%
Altro	6%	0,5%	0,5%

I costi e le commissioni di gestione rappresentano una spesa ammissibile se sono calcolati in base alle prestazioni dello strumento finanziario. In particolare, il Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 prevede i criteri basati sui risultati che possono essere adoperati dalle Autorità di Gestione:

- l'erogazione dei contributi forniti dal Programma sostenuto dai Fondi SIE;
- le risorse restituite a fronte degli investimenti o dello sblocco delle risorse impegnate per i contratti di garanzia;
- la qualità delle misure di accompagnamento che precedono o seguono la decisione di investimento per massimizzare l'impatto dell'investimento;
- il contributo dello strumento finanziario al perseguimento degli obiettivi e degli output del Programma.

L'Autorità di Gestione deve informare il Comitato di Sorveglianza in merito alle disposizioni che si applicano al calcolo, basato sui risultati, dei costi di gestione sostenuti o delle commissioni di gestione dello strumento finanziario.

Anche nel nuovo ciclo è confermata la regola secondo cui i costi e le commissioni di gestione possono comprendere commissioni di istruttoria. Tuttavia, se le commissioni di istruttoria, o una parte di esse, sono a carico dei destinatari finali, esse non sono dichiarate come spese ammissibili. Pertanto, se i Fondi SIE prevedono delle commissioni di gestione che coprono,

ad esempio, l'istruttoria della domanda da parte dell'intermediario finanziario e successivamente l'intermediario richiede al destinatario finale il pagamento delle spese per la medesima istruttoria, non sarà possibile certificare tali spese.

Con riferimento all'IVA, la regola generale prevista dall'articolo 69 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che la stessa non costituisca una spesa ammissibile di un'operazione, salvo il caso di irrecuperabilità della stessa a norma della legislazione nazionale sull'IVA. Per gli strumenti finanziari è invece previsto che il trattamento dell'IVA a livello degli investimenti realizzati dai destinatari finali non sia preso in considerazione ai fini della determinazione dell'ammissibilità della spesa nell'ambito dello strumento finanziario. Pertanto, con gli strumenti finanziari risulta possibile finanziare la totalità degli investimenti effettuati dai destinatari finali, includendo anche l'IVA. Tuttavia, qualora gli strumenti siano combinati con sovvenzioni, si applica quanto disposto dall'articolo 69.

I contributi in natura non costituiscono spese ammissibili nell'ambito degli strumenti finanziari, fatta eccezione per i terreni o gli immobili che rientrano in investimenti finalizzati a sostenere lo sviluppo rurale, lo sviluppo urbano o la rivitalizzazione urbana, nel caso in cui il terreno, o l'immobile, faccia parte dell'investimento.

La norma generale per le operazioni sostenute dai Programmi Operativi prevede che "non sono selezionati per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del Programma sia presentata dal beneficiario all'autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario". Nel caso degli strumenti finanziari, gli investimenti che devono essere sostenuti non devono essere materialmente completati o realizzati alla data della decisione di investimento, in base a quanto disposto dall'articolo 37. Eccezione a tale regola è costituita dagli strumenti finanziari che forniscono sostegno ai destinatari finali per investimenti in infrastrutture per sostenere lo sviluppo urbano o il risanamento urbano. In tal caso, è possibile destinare una parte del sostegno, sino al 20%, per riorganizzare il portafoglio di debiti relativo a infrastrutture che rientrano nel nuovo investimento, destinando quindi risorse dei Fondi SIE per rinegoziare prestiti relativi a infrastrutture già esistenti che però saranno oggetto di un nuovo investimento del fondo di sviluppo urbano.

Altra regola importante per la rendicontazione concerne il principio di stabilità, che prevede che sia rimborsato il contributo fornito dai Fondi SIE laddove, entro 5 anni dal pagamento finale al beneficiario, vi sia una cessazione o rilocalizzazione dell'attività produttiva sovvenzionata, ovvero il cambio di proprietà dell'infrastruttura o infine una modifica sostanziale all'operazione che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione compromettendone gli obiettivi originali. Tale principio, in base a quanto previsto dall'articolo 71, paragrafo 4, non si applica ai contributi forniti da strumenti finanziari, ossia agli investimenti dei destinatari finanziati o sostenuti dallo strumento finanziario, sebbene per gli obblighi di controllo occorre dare prova che il sostegno fornito tramite lo strumento sia stato utilizzato per la finalità prevista.

A differenza del ciclo di programmazione 2007-2013 in cui era possibile certificare le spese per la costituzione del fondo, salvo poi verificare a chiusura l'effettiva spesa ammissibile, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha previsto che la prima domanda di pagamento intermedio non possa superare il 25% dell'importo complessivo dei contributi del Programma impegnati per lo strumento finanziario ai sensi del pertinente accordo di finanziamento.

Le successive domande di pagamento possono essere presentate solo al verificarsi delle condizioni previste nell'articolo 41 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. In particolare, la seconda domanda di pagamento può essere presentata qualora almeno il 60% dell'importo indicato nella prima domanda di pagamento intermedio sia stato speso e quindi erogato ai destinatari finali; la terza domanda di pagamento e le successive domande di pagamento qualora almeno l'85% degli importi indicati nelle precedenti domande di pagamento sia stato speso.

In base a quanto disposto dall'articolo 42 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, infine, a chiusura del Programma, la spesa ammissibile dello strumento finanziario corrisponde all'importo complessivo dei contributi del Programma utilizzati per:

- i pagamenti ai destinatari finali;
- le risorse impegnate per contratti di garanzia in essere o già giunti a scadenza;
- gli abbuoni di interesse o gli abbuoni di commissioni di garanzia capitalizzati, utilizzati in combinazione con strumenti finanziari;
- il rimborso dei costi di gestione sostenuti o il pagamento delle commissioni di gestione

dello strumento finanziario.

Rispetto alle regole definite nel ciclo di programmazione 2007-2013, viene specificato che le risorse impegnate per contratti di garanzia devono essere calcolate in base a una prudente valutazione ex ante dei rischi a copertura di un ammontare multiplo di nuovi prestiti sottostanti o di altri strumenti di rischio per nuovi investimenti nei destinatari finali. Tale specificazione era prevista nel 2007-2013 soltanto a livello di nota COCOF 10-0014-05 del 21 febbraio 2011.

Altra novità, inoltre, riguarda la possibilità di rendicontare anche gli abbuoni di interesse o gli abbuoni di commissioni di garanzia capitalizzati da pagare per un periodo non superiore ai dieci anni successivi al periodo di ammissibilità.

Conclusioni

Le nuove regole relative al monitoraggio e all'ammissibilità delle spese degli strumenti finanziari sono più complete e dettagliate rispetto a quelle del precedente ciclo di programmazione. Vi è un quadro sufficientemente completo e chiaro che consente di monitorare adeguatamente gli strumenti finanziari e intervenire tempestivamente in caso di criticità nell'assorbimento delle risorse. Occorrerà, tuttavia, prestare una adeguata attenzione ai dati di monitoraggio trasmessi e alle eventuali incoerenze e incongruenze che potrebbero continuare a sussistere a causa dell'errato inserimento dei dati nei differenti sistemi di monitoraggio.

Anche con riferimento alle regole sull'ammissibilità della spesa, vengono chiariti e dettagliati diversi aspetti su cui vi era incertezza. L'elemento che indubbiamente assume maggiore importanza, anche alla luce delle esperienze del ciclo di programmazione 2007-2013, riguarda la determinazione dei costi e delle commissioni di gestione che nella attuale programmazione è collegata ai risultati conseguiti dagli intermediari finanziari.