

Documento dei servizi della Commissione sulla
Ingegneria Finanziaria nel periodo di programmazione 2007-13

Questo documento è stato preparato dalle Direzioni Generali per la Politica Regionale e per l'occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità.

Una bozza di questa nota è stata discussa il 25 Aprile 2007 nel Comitato di Coordinamento dei Fondi (COCOF).

La nota imposta l'interpretazione che le due direzioni generali daranno agli articoli dei Regolamenti di riferimento contenuti nella presente pubblicazione nei loro rapporti con gli Stati Membri.

1. Definizioni: "Operazione" e "beneficiario" nel caso dell'ingegneria finanziaria ai sensi dell'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006.

1a) Operazione

In riferimento agli strumenti di ingegneria finanziaria ai sensi dell'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006, come fondi di capitale di rischio, fondi di garanzie e fondi per mutui, e per fondi per lo sviluppo urbano, la 'operazione' è costituita sia dall'intervento di un programma operativo nello strumento di ingegneria finanziaria, e dal successivo investimento dello strumento di ingegneria finanziaria, o disposizione di mutui o garanzie per imprese o progetti urbani che rientrano nell'obiettivo del programma operativo.

Come risulta chiaro dal primo comma dell'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006, l'operazione include necessariamente la partecipazione di un programma operativo in uno strumento di ingegneria finanziaria. Tale disposizione stabilisce che i Fondi Strutturali possono finanziare spese "connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, ... quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui, e per fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile" (sottolineatura aggiunta).

Dall'Articolo 2, paragrafo 3, del Regolamento 1083/2006 ne consegue che l'operazione comprende anche l'investimento, o la disposizione di fondi e garanzie, per imprese e progetti urbani. La norma definisce la 'operazione' come "un progetto o gruppo di progetti ...che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce". E' la norma dell'intervento, tramite investimento azionario, prestiti e garanzie, a imprese o progetti urbani che consentono il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario e tale investimento o disposizione di prestiti e garanzie devono essere considerati parte dell'operazione.

A scanso di equivoci, poiché un'operazione comprende l'intervento di un preciso programma operativo per lo strumento di ingegneria finanziaria per uso nell'ambito di quel preciso programma operativo, è possibile avere dei contributi da più di un programma operativo per lo stesso strumento di ingegneria finanziaria.

In casi simili, il fondo di liquidazione e lo strumento di ingegneria finanziaria devono mantenere sistemi di contabilità separata o una codificazione contabile per l'intervento di ogni programma operativo, per obiettivi di informazione e controllo, in osservanza dell'Articolo 60, lettera d), del Regolamento 1083/2006 e dell'Articolo 15 del Regolamento 1828/2006.

1b) Beneficiario

L'Articolo 2, paragrafo 4, del Regolamento 1083/2006 definisce il beneficiario come un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni.

Il beneficiario è lo strumento di ingegneria finanziaria in sé. È lo strumento di ingegneria finanziaria che attua le operazioni mediante la disposizione di intervento alle imprese o ai progetti urbani, tramite investimenti azionari, prestiti e garanzie.

Ciò viene confermato dall'Articolo 78(6) del Regolamento 1083/2006, secondo cui la spesa ammissibile accettata alla chiusura corrisponde al vero importo versato da uno strumento di ingegneria finanziaria nell'attuazione dell'operazione.

Nell'utilizzo di fondi di liquidazione, avviano le operazioni che comprendono gli interventi per sostenere gli strumenti di ingegneria finanziaria. In questi casi, i fondi di liquidazione sono i beneficiari in quanto responsabili dell'avvio delle operazioni (cfr. Articolo 2, paragrafo 4, del Regolamento 1083/2006). Per gli obiettivi dell'Articolo 78, paragrafo 6, del Regolamento 1083/2006, la spesa ammissibile cui si applica in chiusura il tasso di cofinanziamento corrisponderà all'importo versato dal fondo di liquidazione e che a sua volta è stato investito, fornito o impegnato come garanzia, o versato in costi di gestione ammissibili, ai sensi dei commi (a), (b), (c) e (d) dell'Articolo 78, paragrafo 6, del Regolamento 1083/2006.

2. Attuazione dell'ingegneria finanziaria: selezione dei fondi di investimento, selezione degli strumenti di ingegneria finanziaria, selezione delle operazioni, costi di gestione e grandi progetti

2a) Selezione dei fondi di investimento

L'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006 stabilisce due forme di attuazione di operazioni di ingegneria finanziaria organizzate mediante i fondi di investimento.

Il primo di questi, stabilito nell'Articolo 44, lettera a), avviene mediante aggiudicazione di un appalto pubblico in conformità della normativa vigente in materia.

La seconda possibilità, stabilita dall'Articolo 44, lettera b), riguarda la concessione di una sovvenzione. L'Articolo 44, lettera b) del Regolamento 1083/2006 stabilisce che le operazioni

di ingegneria finanziaria organizzata mediante fondi di intervento possono essere attuati "in altri casi, qualora l'oggetto dell'accordo non sia un appalto pubblico di servizi ai sensi della normativa in materia, [mediante] concessione di una sovvenzione, definita nel presente contesto come un contributo finanziario diretto accordato a titolo di una liberalità".

Questa seconda possibilità è definita distinguendola con la prima. Pertanto, si applica nei punti in cui l'accordo [fra l'ente nazionale e il fondo di investimento] non è " *qualora l'oggetto dell'accordo non sia un appalto pubblico di servizi ai sensi della normativa in materia*" e non può essere considerato come sovvenzione.

Nei casi in cui l'accordo fra l'ente nazionale e il fondo di investimento non sia un appalto pubblico di servizi" e può essere considerato come sovvenzione, l'Articolo 44 stabilisce che una sovvenzione debba essere data direttamente alla BEI o al FEI o, se conforme ad una legge compatibile con il Trattato, ad un'istituzione finanziaria. Una sovvenzione, per gli obiettivi dell'Articolo 44, è definita come un "contributo finanziario diretto a titolo di una liberalità".

Il termine "liberalità" come usato in questo contesto riguarda quindi il caso degli interventi di sovvenzione per le istituzioni finanziarie nazionali o Europee e dei programmi operativi contributi di sovvenzioni che seguono l'obiettivo di politica pubblica. E' diverso dall'acquisto di servizi in conformità delle disposizioni sugli appalti pubblici.

Inoltre, la sovvenzione dai programmi operativi ai fondi di investimento non implica la perdita di responsabilità da parte delle autorità attinenti per quelle risorse conformi alle norme dei Fondi Strutturali. Queste sovvenzioni per i fondi di investimento, non hanno alcun impatto sulla definizione delle funzioni ed esercizio delle responsabilità delle autorità di gestione, certificazione e della corte dei conti in merito all'investimento negli strumenti di intervento dei programmi operativi per i fondi di investimento, e il conseguente investimento di tali interventi in imprese, PMI o in progetti urbani. In questo contesto l'attenzione è stabilita dai requisiti di controllo specifico e di certificazione fissati dai regolamenti dei Fondi Strutturali, con una visione che garantisce la legittimità e la regolarità di spesa e un uso accurato della spesa.

In riferimento alla legge nazionale compatibile con il Trattato che consente l'aggiudicazione diretta di una sovvenzione per gli obiettivi dell'Articolo 44 lettere b) e ii) ad un'istituzione finanziaria nazionale (o, in caso, regionale), ci si aspetta che la legge:

- a) designi l'istituzione finanziaria in questione;
- b) presenti gli obiettivi di politica pubblica giustificandone l'aggiudicazione della sovvenzione, e
- c) giustifichi l'esistenza nell'ambito di questa istituzione finanziaria della conoscenza necessaria per la riuscita esecuzione dei compiti dei fondi di investimento.

Nella Dichiarazione dell'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006, la Commissione incoraggia gli Stati Membri e le autorità di gestione a selezionare un fondo di investimento "concedendo una sovvenzione" alla BEI o al FEI. La Dichiarazione della Commissione riflette lo statuto speciale della BEI e del FEI come organismi comunitari che emanano il Trattato CE.

2b) Selezione degli strumenti di ingegneria finanziaria – Selezione delle operazioni e del ruolo delle autorità di gestione e dei comitati di sorveglianza

Una procedura trasparente per la selezione degli strumenti di ingegneria finanziaria¹ e per la presa di decisione sugli interventi dei programmi operativi ad essi relativi, deve essere applicata dall'autorità di gestione o del fondo di investimento, a seconda del caso. Tale procedura di selezione deve basarsi su criteri specifici ed appropriati inerenti agli obiettivi del programma operativo, criteri che devono essere approvati dal comitato di sorveglianza.

L'autorità di gestione o il fondo di investimento, a seconda del caso, deve esaminare se gli interventi dei programmi operativi agli strumenti specifici di ingegneria finanziaria corrispondono all'appalto pubblico di servizi regolato dalla CE o dalla legge nazionale sugli appalti pubblici. In questo caso, le autorità di gestione o i fondi di investimento devono agire in conformità delle norme comunitarie e nazionali. L'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006 non deve essere letto secondo l'interpretazione per cui nei casi i fondi di investimento non sono stati usati per organizzare gli strumenti di ingegneria finanziaria, non vi sono obblighi di osservazione della legge sugli appalti pubblici.

Nei casi di finanziamento degli strumenti di ingegneria finanziaria da parte dei Fondi Strutturali, il piano economico degli strumenti candidati di ingegneria finanziaria deve essere presentato e valutato in conformità agli Articoli 43, paragrafo 2), e 44 del Regolamento 1828/2006, dall'autorità di gestione o dal fondo di investimento.

L'autorità di gestione o il fondo di investimento devono selezionare gli strumenti di ingegneria finanziaria e firmare gli accordi di investimento con essi (cfr. Articoli 43, paragrafo 5, 43, paragrafo 6, e 44 del Regolamento 1828/2006). Dove possibile, deve essere selezionato **più di uno strumento di ingegneria finanziaria**, con una visione per produrre i migliori effetti possibili moltiplicatori per le scarse risorse pubbliche del programma operativo e per coinvolgere qualunque energia, risorse e conoscenze disponibili di buona qualità dal settore privato e per raggiungere il conseguimento di investimento e sviluppo del programma operativo.

Nel caso di ingegneria finanziaria organizzata mediante fondi di intervento, un accordo di investimento fra l'autorità di gestione e il fondo di investimento devono, ai sensi dell'Articolo 44, paragrafo 2, lettera c), del Regolamento 1828/2006, provvedere alla valutazione, selezione e riconoscimento degli strumenti di ingegneria finanziaria da parte del fondo di investimento. Nel caso in cui questi accordi di finanziamento includano disposizioni specifiche per i criteri applicabili alla selezione delle operazioni, tali criteri devono essere considerati e approvati dal comitato di sorveglianza (cfr. Articolo 65, lettera a), del Regolamento 1083/2006).

2c) Costi di gestione ammissibili per i Fondi Strutturali

I costi di gestione ammissibili per i Fondi Strutturali **non possono essere superiori**, in una media annua, agli importi massimi stabiliti dall'Articolo 43, paragrafo 4) del Regolamento 1828/2006, salvo che una procedura competitiva rivela che la possibilità gli importi più alti. I tassi relativi contenuti in questo Articolo per calcolare gli importi massimi dei costi di gestione

¹ L'espressione "intermediari finanziari" è usata anche nell'Articolo 44(2) del Regolamento 1828/2006 per caratterizzare quegli organismi che possono essere selezionati successivamente come strumenti di ingegneria finanziaria.

sono applicabili agli interventi dei programmi operativi nei fondi di intervento o negli strumenti di ingegneria finanziaria.

Gli importi ammissibili dei costi di gestione sono calcolati in riferimento agli interventi del programma operativo in ambito del fondo di investimento o degli strumenti di ingegneria finanziaria, a seconda del caso. L'espressione 'interventi del programma operativo' deve essere inteso in riferimento ai fondi pubblici nazionali e della Ce, nonché a quelli privati se l'asse di priorità coinvolto è espresso in costo totale, stabiliti come originati dal programma operativo nell'accordo di investimento previsto per gli Articoli 43, paragrafo 5, 44, paragrafo 1, e 44, paragrafo 3, del Regolamento 1828/2006.

L'accordo di investimento può prevedere il pagamento dei costi di gestione che superano i limiti stabiliti dall'Articolo 43(4) del Regolamento 1828/2006 per uno o più anni, come ad esempio i primi anni del periodo di programmazione. Questa struttura di pagamenti può essere giustificata dal fatto che i fondi di investimento o i gestori di fondo possono sostenere costi significativi prima dell'attuazione di investimenti, prestiti o garanzie alle imprese.

Tuttavia, i costi di gestione ammissibili per i Fondi Strutturali, alla chiusura parziale o finale dei programmi operativi, non devono superare, calcolato in media sulla base annua sulla parte del periodo di programmazione per il quale il fondo di investimento o lo strumento di ingegneria finanziaria gestisce come operazione, i limiti stabiliti nell'Articolo 43(4) del Regolamento 1828/2006.

I tassi per i costi di gestione contenuti nell'Articolo 43, paragrafo 4, del Regolamento 1828/2006 sono tassi massimi, salvo che una procedura competitiva aperta riveli la necessità di tassi più alti. La Commissione si aspetta che l'autorità di gestione o il fondo di investimento per negoziare i costi di gestione in conformità con i principi di un'accurata gestione finanziaria.

Si raccomanda che gli accordi di investimento colleghino la remunerazione agli importi che verranno effettivamente investiti, prestati o impegnati come garanzie alle imprese. La spesa effettiva è una condizione di ammissibilità alla chiusura della spesa piuttosto che altri costi di gestione, ai sensi dell'Articolo 78, paragrafo 6, del Regolamento 1083/2006. Collegando i costi di gestione ammissibile al volume di finanziamento avuto con l'intervento dei programmi operativi e finalmente erogati o impegnati per le garanzie alle imprese, crea un incentivo per i fondi di investimento e per gli strumenti di ingegneria finanziaria per essere attivi nella promozione dello sviluppo e dell'espansione delle imprese e in particolare delle PMI.

2d) Interventi dei programmi operativi nell'ambito dei fondi di investimento o strumenti di ingegneria finanziaria come possibili grandi progetti

Gli interventi dei programmi operativi nell'ambito del capitale di rischio, prestito o fondi di garanzia per le imprese, soprattutto per le PMI, costituiscono operazioni o progetti conformi all'Articolo 2, paragrafo 3, del Regolamento 1083/2006. Tali interventi devono essere successivamente investiti, prestati o impegnati come garanzie. Questi investimenti, prestiti o garanzie non costituiscono una "azione indivisibile di precisa natura tecnica o economica" ai sensi dell'Articolo 39 del Regolamento 1083/2006, e quindi non possono essere considerati come grande progetto.

Dove un singolo investimento azionario o un singolo impegno di garanzia, cofinanziato da un programma operativo conforme all'Articolo 44 del Regolamento 1083/2006, realizzato nei confronti di una singola impresa è in eccesso di 50 milioni di euro, può costituire un grande progetto e deve essere lanciata una procedura ai sensi degli Articoli 40 e 41 del Regolamento 1083/2006.

Gli interventi dei programmi operativi in ambito dei fondi di sviluppo urbano possono essere investiti nei progetti urbani che costituiscono una "azione indivisibile di precisa natura tecnica e economica". Tali investimenti nei progetti urbani possono essere considerati, dove appropriato, ai grandi progetti in conformità dell'Articolo 39 allorché il rispettivo costo totale supera i 25 milioni di euro in caso di progetto per l'ambiente e 50 milioni di euro in altri ambiti.

3. Aiuto statale e ingegneria finanziaria

3.1 Interventi dei programmi operativi nei fondi investimento.

La Commissione ha già chiarito, al punto 3.2 disciplina comunitaria per la promozione degli investimenti nel capitale di rischio nelle Piccole e Medie Imprese², la quale considera che *"[i]n generale, [...] un fondo di investimento o veicolo di investimento è un veicolo intermediario per il trasferimento di sussidi agli investitori e/o imprese in cui è stato fatto l'investimento, piuttosto che essere un beneficiario dello stesso. In ogni caso, [...] i provvedimenti che coinvolgono i trasferimenti diretti a favore di un veicolo di un investimento o di un fondo esistente con diversi e svariati investitori a carattere di impresa indipendente può costituire un sussidio a meno che l'investimento venga effettuato in termini accettabili per un normale operatore economico nel mercato economico e quindi non fornisce alcun vantaggio per il beneficiario"*.

Dove gli Stati Membri o le autorità di gestione attuano un'operazione comprendente contributi atti a finanziare gli strumenti di ingegneria finanziaria mediante fondi di investimento, nelle forme previste dall'Articolo 44, paragrafo b), del Regolamento 1083/2006, purché le condizioni sopra menzionate vengano rispettate, il fondo di investimento costituirebbe semplicemente investimenti iniziali e sarebbe un veicolo intermediario e quindi non beneficia dell'aiuto, come stabilito nel punto 3.2 sopra menzionato della disciplina comunitaria sul capitale di rischio.

Il punto 3.2 della disciplina comunitaria sul capitale di rischio stabilisce anche il parere della Commissione secondo cui *"i sussidi ai responsabili di fondo o alla compagnia di gestione sono considerati presenti se la rispettiva remunerazione non riflette del tutto la remunerazione attuale di mercato nelle situazioni paragonabili."*

Gli importi massimi dei costi di gestione del fondo di investimento, considerati ad una media annua del 2% ai sensi dell'Articolo 43, paragrafo 4, del Regolamento 1828/2006, riflette l'attuale remunerazione del mercato. Premesso che questi importi massimi continuino a riflettere la remunerazione di mercato, il pagamento dei costi di gestione per i fondi di investimento non devono costituire un aiuto statale.

² GU C 194, 18.8.2006, p. 2.

3.2 Investimenti negli strumenti di ingegneria finanziaria e PMI

Quando gli interventi dei programmi operativi si investono, prestano impegno per le garanzie delle aziende, soprattutto PMI, o progetti urbani, l'aiuto statale deve essere presente. Le regole dell'aiuto statale devono quindi essere rispettati dagli Stati Membri e dalle autorità di gestione, assistiti dal fondo di investimento dove appropriato.

4. Conservazione dei documenti giustificativi per la spesa nell'ambito degli strumenti di ingegneria finanziaria

La conservazione dei documenti giustificativi per la spesa dai Fondi Strutturali è richiesta al fine di dimostrare l'osservazione delle condizioni di finanziamento a vari livelli, compreso quello delle piccole e medie imprese (PMI). Per determinare quali documenti giustificabili devono essere tenuti e da chi, è necessario esaminare le condizioni di finanziamento e come viene documentata la rispettiva osservanza.

Le condizioni imposte da un PMI beneficiaria di fondi (capitale di rischio o prestiti) o copertura di garanzia, comprendono generalmente:

- (a) l'avvio o l'espansione dell'attività finanziaria, laddove tale attività ha la capacità di contribuire allo sviluppo regionale ai sensi degli obiettivi dei Fondi Strutturali stabiliti negli Articoli 158 e 160 del Trattato CE;
- (b) il trasferimento delle azioni (capitale di rischio) o i rimborsi e il pagamento di interessi o premi di garanzia;
- (c) accettazione degli obblighi di sorveglianza e notifica nell'intero periodo dell'investimento, prestito o garanzia; e
- (d) conformità alla normative comunitaria e nazionale, comprese le norme sull'aiuto statale e la normativa sull'ambiente e le pari opportunità.

Nella gran parte dei casi, non è una condizione che le PMI possono sostenere delle spese su particolari beni e servizi, che possono essere richiesti, ad esempio, per specifici progetti di investimento. Al contrario, il capitale, prestito o garanzia è spesso assegnato alla PMI per lo sviluppo o l'espansione della rispettiva attività finanziaria generale, tra cui il capitale aziendale necessario.

I documenti giustificabili che attestano l'osservanza di queste condizioni di finanziamento possono includere:

- (a) forme di applicazione con documenti giustificabili, compresi piani finanziari e i precedenti conti annuali, le liste di controllo e le relazioni del fondo del capitale di rischio o dell'intermediario del prestito che valuta l'applicazione, e l'iscrizione in un registro di commercio;
- (b) l'investimento, prestito o accordo di garanzia sottoscritto (gli accordi di garanzia avvengono spesso fra l'intermediario del prestito e il fondo di garanzia, e l'impresa, quindi, non è sempre coinvolta);
- (c) relazioni delle imprese, relazioni sulle visite e sugli incontri, i conti annuali e le relazioni dell'intermediario del prestito sul fondo di investimento che sostiene le richieste; e
- (d) approvazione ambientale, relazioni sulle pari opportunità, e le dichiarazioni fatte in

relazione al ricevimento dell'aiuto *de minimis* .

La prova di spesa nella forma delle fatture ricevute a la dimostrazione del pagamento di beni e servizi da parte delle imprese, sono richieste solo come parte della traccia di controllo fiscale per giustificare l'assistenza finanziaria dei Fondi Strutturali dove il capitale, il prestito o la garanzia offerti ad una PMI è condizionato ad una certa spesa su particolari beni e servizi. Tuttavia, in ogni caso, occorre dimostrare il trasferimento del capitale o del prestito da parte del fondo a capitale di rischio o intermediario del prestito alle imprese.

La responsabilità dell'autorità di gestione è quella di garantire che i documenti giustificabili sono tenuti per tre anni dopo la chiusura parziale o finale del programma operativo (Articolo 90 del Regolamento 1083/2006). E' possibile decidere se devono essere tenuti dal fondo del capitale a rischio, dall'intermediario del prestito o dal fondo di garanzia (o dall'intermediario del prestito i cui prestiti sono sottoscritti) o dalle PMI. Tuttavia, l'intermediario del prestito è che il fondo a capitale a rischio, il fondo di garanzia o l'intermediario del prestito tengono tutti i documenti richiesti, e solo quando il capitale, il prestito o la garanzia offerti ad una PMI è condizionale su certe spese è necessario controllare fiscalmente i documenti nella stessa PMI. In quest'ultimo caso la PMI è obbligata a tenere i documenti per tutto il periodo della normativa CE, invece che del solo periodo richiesto nell'ambito della normativa nazionale.