



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING

Avviso pubblico

Formez  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - 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: Sabina Armati

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Agosto 2017

Premessa e generalità sugli Avvisi

La disciplina degli aiuti di Stato non prevede specifiche modalità procedurali per la concessione degli aiuti, demandando la relativa disciplina integralmente alla competenza degli Stati membri (**SM**).

Peraltro, non è, nemmeno, previsto che la concessione di un aiuto debba essere sottoposta al rispetto di particolari principi di trasparenza o parità di trattamento – quantunque le modalità di concessione possano, per determinati tipi di aiuto, rilevare ai fini della loro valutazione di compatibilità .

La regola generale, pertanto, è che gli aiuti, compresi quelli esentati dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**), in virtù di specifici Regolamenti – ad esempio il Reg. (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014 (Regolamento generale di esenzione per categoria), recentemente modificato con Reg. (UE) n. 2017/1084 del 14 giugno 2017 (il **GBER**) o il Reg. (UE) n. 1407/2013 relativo ai c.d. aiuti “de minimis” (il **Reg. de minimis**) – possono essere concessi con le modalità ritenute più adeguate. Chiaramente, nel caso dei regimi di aiuti, sorge necessariamente l'esigenza di stabilire una procedura di individuazione dei beneficiari e di concessione dell'aiuto poiché, trattandosi di atti generali, è necessario garantire l'imparzialità, la trasparenza, la correttezza e il buon andamento dell'azione amministrativa. Infatti, i regimi di aiuto sono definiti, ai sensi del GBER, come atti in base ai quali, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere concessi aiuti individuali a favore di imprese definite in maniera **generale e astratta** nell'atto stesso e atti in base ai quali un aiuto non legato a un progetto specifico può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito.

Inoltre, nell'ambito della gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (**Fondi SIE**), al necessario rispetto dei suddetti principi, si aggiungono le norme e i principi applicabili per la selezione dei beneficiari delle azioni cofinanziate. Pertanto, è in tale ambito che si sono sviluppate maggiormente prassi consolidate per la costruzione degli Avvisi pubblici volti alla

selezione dei beneficiari e alla concessione degli aiuti (gli **Avvisi**).

Si deve sottolineare, peraltro, che la costruzione degli Avvisi non è rigida e – appunto – deriva da prassi, non da regole specifiche, salvo quanto disposto dai vari manuali di attuazione e vademecum redatti dalle Autorità di Gestione dei Fondi SIE, che, comunque, non hanno valore normativo e vincolante.

A tale proposito è bene ricordare che, sotto questo profilo, gli Avvisi vanno distinti nettamente – e, si suggerisce, anche terminologicamente – dai bandi relativi alla aggiudicazione di appalti e concessioni ai sensi delle norme nazionali e comunitarie in tale ambito. Infatti, l'aggiudicazione degli appalti è:

- necessariamente caratterizzata da selettività, essendo volta alla conclusione di un contratto tra una, o più, amministrazione/i (**AA**) e uno o più operatore/i economico/i (**OE**), per l'acquisizione di un'utilità da parte dell'AA;
- sottoposta a vincoli specifici di livello normativo circa le modalità di pubblicità, la documentazione da mettere a disposizione dei partecipanti e i relativi contenuti, le modalità procedurali per la selezione delle qualifiche soggettive e la valutazione delle offerte, i controlli e le formalità di stipula del contratto, i vincoli in corso di esecuzione contrattuale.

Tutto ciò non è previsto per gli Avvisi che, in linea di massima, possono anche non avere carattere selettivo e limitarsi a concedere l'aiuto a tutti i soggetti che, avendone i requisiti, ne facciano richiesta, anche se, di solito, la selezione deve avvenire comunque, per via delle risorse non illimitate a disposizione. Inoltre, con gli Avvisi, l'AA non mira ad ottenere un'utilità, ossia ad acquistare beni o servizi o lavori, ma a contribuire alle attività economiche delle imprese, incanalandole verso un obiettivo di pubblico interesse individuato.

Per quanto riguarda le modalità procedurali, a parte la necessità di rispettare i principi generali di trasparenza e imparzialità, valgono le regole stabilite per il tipo di risorsa di cui si prevede la concessione e, dunque, in primis, quando si tratta di Fondi SIE, valgono le norme di selezione adottate nell'ambito di ciascun Programma Operativo, nonché i criteri legati agli specifici obiettivi perseguiti.

Tuttavia, per gli Avvisi, è essenziale comprendere che, oltre alle specifiche esigenze relative

agli obiettivi perseguiti e alla tipologia di risorse utilizzata, occorre tenere in considerazione i requisiti – in termini di beneficiari e di spese ammissibili, oltre che di strumento tecnico utilizzato (ad esempio: sovvenzione, prestito, garanzia) – previsti dalle norme in materia di aiuti e, in particolare, dalle disposizioni dei Regolamenti di esenzione da cui il regime di aiuti trae la propria legittimazione, per quanto riguarda l'immediata applicabilità, senza dover attendere l'autorizzazione da parte della Commissione.

Contenuti degli Avvisi

A) Basi giuridiche e obiettivi

Come noto, gli aiuti esentati dall'obbligo di notifica possono essere attuati in qualsiasi momento dagli SM, senza che vi sia alcun obbligo di previa autorizzazione dalla, o anche solo informazione della, Commissione. Tuttavia, i Regolamenti di esenzione prevedono una serie di condizioni per garantire che il presupposto per l'esenzione – ossia le caratteristiche che fanno sì che l'aiuto usufruisca di una presunzione di compatibilità con il mercato interno – sia garantito, anche tramite disposizioni relative alla trasparenza e al controllo degli aiuti esentati.

Gli Avvisi che istituiscono regimi di aiuti esentati devono, dunque, contenere disposizioni adeguate per garantire il rispetto delle suddette condizioni, oltre che delle ulteriori richieste della singola autorità concedente per rispondere agli obiettivi di "*policy*" della misura stessa.

Pertanto, la costruzione di un Avviso deve partire da una ricognizione dell'obiettivo – o degli obiettivi – perseguiti e delle relative basi giuridiche.

Le basi giuridiche possono essere individuate, congiuntamente, nei Regolamenti UE in materia di Fondi SIE, unitamente al riferimento allo specifico obiettivo e attività rilevante, da un lato, e nel Regolamento di esenzione di riferimento – ad esempio, il GBER –, dall'altro. Per quanto riguarda gli obiettivi, ci si può riferire anche a documenti di natura non normativa, quali i Programmi Operativi e le relative articolazioni.

Per quanto riguarda invece le norme procedurali applicabili, occorre menzionare, oltre alle eventuali istruzioni contenute nei manuali operativi o vademecum applicabili, anche le norme generali, applicabili a livello nazionale, quali, ad esempio, la legge 241/1990 e ss.mm.ii. in

materia di procedimento amministrativo – in particolare il suo art. 12 che riguarda la concessione di sovvenzioni – e le eventuali leggi nazionali o regionali che istituiscono l'aiuto, o ne costituiscono il presupposto. Inoltre, occorre menzionare le altre norme applicabili alla fattispecie, tra cui, ad esempio, il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 123 e ss.mm.ii. – ancora vigente, anche se riferito a Regolamenti in materia di aiuti ormai superati –, che individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere, concessi da amministrazioni pubbliche, anche attraverso soggetti terzi (il **D.Lgs. 123/98**) i cui principi “costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato” di cui le regioni a statuto ordinario devono assicurare “l'attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti”.

B) Contenuti dettati dalle norme in materia di Fondi SIE

Nei casi in cui l'Avviso riguardi un regime di aiuti cofinanziato con Fondi SIE, lo stesso deve contenere le previsioni specifiche – sia in termini sostanziali, che a livello procedurale – richieste in base a tali fonti di finanziamento.

Particolare attenzione dovrà, in tal caso, essere prestata a:

- i **requisiti di selezione dei beneficiari** e dei progetti, che dovranno essere conformi ai relativi criteri di ammissibilità e di selezione adottati per la specifica linea d'intervento dal Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo;
- la **previsione di modalità dettagliate per il monitoraggio e il controllo** – ex ante, in itinere, ed ex post – dell'avanzamento progettuale, nonché il rispetto degli indicatori di risultato fissati sempre dal Programma Operativo per la specifica attività;
- la **modalità di erogazione del contributo** e di rendicontazione delle relative spese – sia sotto il profilo della loro ammissibilità, sia per quanto riguarda la documentazione a comprova e le relative tempistiche –, comprese le eventuali anticipazioni e le relative condizioni, in particolare legate alla prestazione di una fideiussione a garanzia della loro restituzione eventuale. A tale proposito, occorrerà specificare dettagliatamente se, ed eventualmente in che misura e con quali modalità, si farà ricorso alle opzioni semplificate di costo (**OSC**);
- le **condizioni di pubblicità** prescritte nell'ambito dell'utilizzo dei Fondi SIE.

C) Gli elementi specifici relativi agli aiuti

Oltre alle eventuali disposizioni in materia di Fondi SIE, gli Avvisi che istituiscono regimi di aiuto devono contenere anche lo specifico riferimento non solo al Regolamento di esenzione applicabile, ma anche – almeno, nel caso del GBER, che contempla diverse tipologie di aiuti – agli articoli pertinenti dello stesso.

Inoltre, l'Avviso deve contenere precise indicazioni in relazione a quanto previsto nel Regolamento di esenzione applicabile rispetto ai diversi aspetti rilevanti. Ad esempio, nel caso del GBER, occorrerà specificare:

- le caratteristiche dei beneficiari – in particolare, per quanto riguarda settori di attività, qualificazione come grande impresa, o come piccola o media impresa, non sussistenza di altre condizioni che escludono la possibilità di beneficiare dell'aiuto, quali, ad esempio, il fatto che l'impresa sia destinataria di un ordine di recupero pendente per effetto di una precedente Decisione della Commissione che dichiara un aiuto concesso dallo stesso SM illegale e incompatibile con il mercato interno, o sia un'impresa in difficoltà –;
- le caratteristiche del progetto da finanziare, sotto il profilo della finalità – ad esempio, investimenti a finalità produttiva in regioni svantaggiate, o misure di efficientamento ambientale – e delle spese ammissibili;
- l'importo stimato del regime, per verificare che lo stesso non superi le soglie previste nel GBER, e fissazione del limite di importo per gli aiuti individuali concessi ai sensi del regime stesso;
- lo strumento utilizzato per l'aiuto e – ove non si tratti di una sovvenzione diretta in denaro – modalità di calcolo dell'ESL in maniera trasparente;
- le condizioni per verificare l'effetto di incentivazione, ossia, presentazione, prima dell'inizio dei lavori sul progetto, di una domanda che deve contenere, almeno:
 - nome e dimensioni dell'impresa,
 - descrizione del progetto, comprese le date di inizio e fine,
 - ubicazione del progetto,
 - elenco dei costi del progetto,
 - tipologia dell'aiuto (sovvenzione, prestito, garanzia, anticipo rimborsabile,

apporto di capitale o altro) e importo del finanziamento pubblico necessario per il progetto;

- l'intensità massima o importo massimo dell'aiuto, in relazione all'indicazione e al calcolo dei costi ammissibili e relative modalità di rendicontazione. A tal fine, si deve sottolineare che il GBER, nella sua versione recentemente modificata, accetta espressamente il ricorso alle OSC, laddove l'aiuto sia cofinanziato da Fondi SIE;
- le modalità di verifica dell'eventuale cumulo e limiti applicabili allo stesso, in funzione della tipologia di aiuto e dei relativi costi ammissibili;
- l'individuazione del momento in cui l'aiuto si considera "concesso";
- le altre condizioni specifiche relative alla singola tipologia di aiuto;
- le ipotesi di revoca alla luce delle condizioni previste dal GBER per la tipologia di aiuto, oltre che per le ipotesi generali di cui al D.Lgs. 123/98 (assenza di uno o più requisiti, ovvero documentazione incompleta o irregolare, o fatti comunque imputabili al richiedente e non sanabili), se applicabile;
- le disposizioni relative ai controlli e alla conservazione dei documenti. Su quest'ultimo punto, è bene sottolineare che le norme applicabili possono differire. In particolare, il GBER richiede che lo SM conservi la documentazione per 10 anni dalla data in cui è stato concesso l'ultimo aiuto a norma del regime.

Riepilogo dei contenuti dell'Avviso

Riepilogando, i contenuti-tipo che un Avviso dovrebbe contenere sono i seguenti (senza pretesa di esaustività):

- base giuridica dell'aiuto nazionale/regionale e UE;
- asse/priorità/azione di riferimento (nel caso dei Fondi SIE) e obiettivi perseguiti;
- procedura di concessione, ai sensi del D.Lgs. 231/98, ove applicabile;
- risorse disponibili e vincoli finanziari;
- requisiti dei beneficiari;
- tipologie di investimento/progetti ammissibili;
- intensità dell'aiuto concedibile e/o eventuali massimali del valore della sovvenzione

concedibile (nel caso di aiuti sotto forma di sovvenzione);

- modalità e termini per la presentazione delle domande o dei progetti, in particolare:
 - termini temporali per la presentazione delle domande di ammissione,
 - modalità di presentazione delle candidature,
 - documentazione da presentare ai fini dell'ammissione a finanziamento;
- criteri di selezione delle domande di finanziamento, ed in particolare:
 - requisiti di ricevibilità formale,
 - criteri di ammissibilità sostanziale,
 - eventuali criteri di valutazione e parametri per l'attribuzione di punteggio,
 - eventuali criteri premiali,
 - eventuale soglia minima di punteggio ai fini dell'ammissibilità a finanziamento dell'operazione;
- tempi e modalità del procedimento di istruttoria e valutazione, con riferimento, anche, all'eventuale regolamentazione della possibilità del c.d. "soccorso istruttorio", quale previsto nelle norme in materia di appalti – ossia la possibilità, per l'amministrazione procedente (**AP**) di richiedere agli OE integrazioni, o specificazioni, rispetto alla documentazione presentata – e suoi limiti, opportunamente adattato alla diversa procedura dell'Avviso;
- modalità di formazione e di pubblicazione della graduatoria e della stipula delle convenzioni, o atti d'obbligo;
- spese ammissibili a finanziamento (eventuali soglie minime/massime di investimento) ed eventuali massimali per voce di spesa;
- eventuale ricorso alle OSC (in caso di Fondi SIE);
- rispetto della normativa in materia di pubblicità e informazione (in caso di Fondi SIE);
- indicazioni specifiche in relazione all'uso dei Fondi SIE, quali:
 - codice procedura di monitoraggio,
 - categoria di spesa,
 - indicatori di monitoraggio e di risultato;
- termini temporali massimi per l'avvio degli interventi, dall'avvenuta ammissione a contributo, nonché per la realizzazione e per il completamento degli stessi, nel

rispetto delle norme in materia di effetto di incentivazione, ove applicabile;

- indicazione dei principali obblighi del beneficiario;
- modalità di erogazione e rendicontazione (termini, contenuto delle richieste, procedimenti e condizioni di verifica; possibilità di erogare un anticipo previa presentazione di idonea polizza fideiussoria di importo almeno pari a quello dell'anticipazione concessa);
- indicazione che in ogni fase procedimentale possono essere disposti controlli e ispezioni sull'attuazione degli interventi ammessi a finanziamento;
- indicazione che i dati relativi all'attuazione dell'intervento devono restare disponibili per gli organi preposti al monitoraggio e al controllo;
- indicazione delle sanzioni e delle ipotesi di revoca del contributo, totale, o parziale;
- informazioni rilevanti per la presentazione di eventuali ricorsi dei partecipanti, con particolare riguardo alle tipologie di ricorso disponibili, alle modalità e termini per la presentazione e agli organi a cui rivolgersi;
- indicazione degli uffici di riferimento per eventuali chiarimenti e contatti.

A tali contenuti minimi dovrebbero accompagnarsi alcuni modelli standard, da inserire come allegati all'Avviso, ad esempio:

- modello di domanda, comprensivo delle dichiarazioni relative al possesso dei requisiti richiesti ai beneficiari;
- schema di convenzione/atto d'obbligo con gli obblighi del beneficiario e gli impegni dell'AP;
- eventuale modello per la richiesta di anticipazione e schema di polizza fidejussoria;
- modello per la richiesta di pagamenti intermedi;
- modello per la richiesta del saldo.