



COMMISSIONE EUROPEA
DIREZIONE GENERALE
POLITICA REGIONALE

NOTE GUIDA IN MATERIA DI INGEGNERIA FINANZIARIA

DISCLAIMER:

"Il presente Documento di Lavoro è stato preparato dai servizi della Commissione e, sulla base del diritto Comunitario in vigore, fornisce una guida tecnica alle autorità pubbliche, agli operatori, ai beneficiari ed ai potenziali beneficiari, nonché ad altri organismi interessati dalle operazioni di sorveglianza, controllo o attuazione della politica di Coesione, sulle modalità di interpretazione ed attuazione delle normative Comunitarie nella materia in esame. L'obiettivo del presente documento di lavoro è di illustrare le delucidazioni ed interpretazioni date dai servizi della Commissione su tali normative al fine di agevolare l'implementazione dei programmi operativi e di incoraggiare le buone prassi. Tuttavia, la presente guida non intende in alcun modo pregiudicare l'interpretazione data dalla Corte di Giustizia o dalla Corte di Prima Istanza, né in alcun modo determinare l'evoluzione del processo decisionale della Commissione."

La presente nota è stata redatta dalla DG Politica regionale e dalla DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, previa consultazione di altri servizi della Commissione.

La presente nota illustra la lettura che i servizi della Commissione danno della materia facente l'oggetto della nota informativa nei loro rapporti con gli Stati membri. La presente nota dovrebbe essere letta unitamente all'informativa presentata al COCOF [COCOF/07/0018/01] del 16 luglio 2007. La Sezione A della presente nota fornisce una guida in merito ai contributi ai fondi di partecipazione, ad altri strumenti di ingegneria finanziaria ed alle imprese, ai partenariati tra settore pubblico e privato o ad altri progetti per lo sviluppo urbano. La Sezione B fornisce una guida in merito ad altre questioni correlate all'attuazione dell'ingegneria finanziaria sollevate dagli Stati membri.

A. Contributi ai fondi di partecipazione, ad altri strumenti di ingegneria finanziaria ed alle imprese, ai partenariati tra settore pubblico e privato ed ai progetti

1) Livello 1: Selezione di un fondo di partecipazione ai sensi dell'Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006

1.1 Scelta della BEI o del FEI come fondo di partecipazione

Il mandato che gli Stati membri o le autorità di gestione possono conferire alla BEI o al FEI affinché agisca quale titolare di fondi di partecipazione ai sensi dell'Articolo 44(b)(i) non è soggetto alle norme in materia di appalti pubblici, per i motivi di seguito evidenziati.

Il rapporto che intercorre tra la BEI ed i suoi membri, ossia gli Stati membri dell'UE, è regolato in primo luogo dalle fonti di diritto primario, in modo esclusivo, autonomo ed istituzionale. Ne consegue, ai fini del contesto in esame, che la normativa in materia di appalti pubblici non si applica per disciplinare questo rapporto privilegiato. Qualora gli Stati membri e/o le autorità competenti da essi designate desiderino ricorrere alle strutture di finanziamento della BEI, essi possono agire in tal senso senza essere vincolati all'osservanza delle procedure stabilite nella Direttiva 2004/18/CE. Viceversa, qualora la BEI desideri offrire le proprie strutture finanziarie agli Stati membri e/o alle autorità competenti da essi designate, essa può agire in tal senso senza essere vincolata all'osservanza delle procedure stabilite nella Direttiva 2004/18/CE prima di ottenere il consenso a concludere accordi di finanziamento.

L'Articolo 159, primo sottoparagrafo, del Trattato CE conferisce alla Comunità Europea il potere di sostenere il conseguimento degli obiettivi di cui all'Articolo 158 mediante azioni che essa può intraprendere, tra l'altro, attraverso la Banca europea per gli investimenti. La Comunità Europea può quindi conferire alla BEI il mandato di assumere speciali compiti finanziari a sostegno della coesione economica e sociale.

Designando la BEI come potenziale titolare di fondi di partecipazione (cfr. Articolo 44(b) del Regolamento (CE) N. 1083/2006), il legislatore ha inteso conferire alla BEI il mandato di assistere gli Stati membri interessati e/o le autorità competenti da essi designate per l'attuazione di specifici strumenti di ingegneria finanziaria, elaborati per sostenere la coesione sociale ed economica per l'intera durata del periodo di programmazione 2007-2013. Le norme specifiche che disciplinano questi strumenti di ingegneria finanziaria e le disposizioni aggiuntive applicabili ai fondi di partecipazione fanno l'oggetto degli Articoli da 43 a 46 del Regolamento della Commissione (CE) N. 1828/2006.

Tra le succitate disposizioni, l'Articolo 44(1) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 prevede che debba essere concluso un accordo di finanziamento tra lo Stato membro interessato (o

l'autorità di gestione) e il fondo di partecipazione. Detto accordo di finanziamento dovrà, tra l'altro, stabilire "i termini e condizioni per i contributi del programma operativo al fondo di partecipazione". Spetta alle parti contrattuali dell'accordo di finanziamento decidere in merito all'organizzazione del fondo di partecipazione, nonché in merito ai compiti di controllo e supervisione attribuiti all'autorità di gestione sulle attività del fondo di partecipazione. Dato che le norme in materia di appalti pubblici non si applicano al mandato conferito alla BEI o al FEI in virtù dell'accordo di finanziamento, non sarà necessario stabilire se l'accordo di finanziamento costituisce un contratto d'appalto pubblico ai sensi dell'Articolo 1 della Direttiva 2004/18/CE e dell'Articolo 1 della Direttiva 2004/17/CE.

Quanto sopra si applicherà anche, *mutatis mutandi*, ai fondi di partecipazione detenuti dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI). La base giuridica del FEI è riconosciuta da fonti primarie del diritto Comunitario e, precisamente, ai sensi dell'Articolo 30 dello Statuto della Banca europea per gli investimenti. Il FEI è stato istituito con decisione del Consiglio dei Governatori della BEI, mediante approvazione del suo Statuto, adottato il 14 giugno 1994 e modificato il 19 giugno 2000¹. I suoi compiti sono delineati all'Articolo 2 dello Statuto e comprendono il suo contributo "per il perseguimento degli obiettivi Comunitari". Viene considerato quale uno degli "altri strumenti finanziari esistenti" ai sensi dell'Articolo 159, primo sottoparagrafo, del Trattato CE, assieme alla BEI. Parimenti, viene menzionato assieme alla BEI nell'Articolo 44(b) del Regolamento (CE) N. 1083/2006.

1.2 Scelta di un'istituzione finanziaria diversa dalla BEI o dal FEI come fondo di partecipazione

E' possibile inoltre optare per una diversa istituzione finanziaria, che non sia la BEI o il FEI, come fondo di partecipazione, sia mediante aggiudicazione di un appalto pubblico o concessione di una sovvenzione, senza un invito a presentare proposte se ciò è conforme a una legge nazionale compatibile con il Trattato.

Vi sono diversi fattori che distinguono una sovvenzione da un appalto pubblico. La definizione di "appalto pubblico" viene data dall'Articolo 1 della Direttiva 2004/18/CE e dell'Articolo 1 della Direttiva 2004/17/CE.

In generale, un appalto pubblico dovrà presentare le seguenti caratteristiche:

- la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi viene affidata ad operatori economici da parte di una amministrazione aggiudicatrice per rispondere ad esigenze che rientrano nel proprio campo di attività; detta fornitura di prodotti o prestazione di servizi avverrà a titolo oneroso, ossia contro il pagamento di un prezzo o altro tipo di corrispettivo;
- i termini della fornitura di prodotti o della prestazione di servizi vengono dettagliatamente indicati dall'amministrazione aggiudicatrice nei capitoli di gara;
- l'offerente che si è aggiudicato la gara d'appalto sarà vincolato ai termini del contratto avente ad oggetto la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;
- l'amministrazione aggiudicatrice sosterrà il pagamento dell'intero corrispettivo stabilito;
- l'appalto è bilaterale: esso impone obblighi reciproci ad entrambe le parti contrattuali, ossia l'amministrazione aggiudicatrice e l'operatore economico che fornirà i prodotti o servizi. Nello specifico, l'operatore economico che si è aggiudicato la gara d'appalto dovrà fornire, direttamente all'amministrazione aggiudicatrice o agli eventuali terzi da questa designati, i prodotti o servizi facenti l'oggetto dell'appalto.

¹ GU C 225 del 10 Agosto 2001, p. 2.

L'amministrazione aggiudicatrice sorveglierà la fornitura di prodotti o servizi da essa richiesti in virtù dell'appalto;

- l'esito ultimo di un appalto è la conclusione di un contratto.

In generale, una sovvenzione dovrà presentare le seguenti caratteristiche:

- viene accordato un contributo a favore di un'azione o di un progetto, che sarà svolto da un soggetto nel cui ambito di attività rientra l'espletamento di tale azione o progetto, ovvero direttamente a favore del soggetto assegnatario, affinché le attività da esso svolte (un'azione o un progetto) contribuiscano al conseguimento degli obiettivi politici del soggetto che stanziava il contributo;
- la domanda per l'ottenimento del finanziamento viene presentata dal potenziale assegnatario del contributo, il quale sottoporrà una proposta per chiedere un sostegno alle attività da esso svolte o ai progetti che esso intende avviare; tale proposta dovrà delineare le specifiche dell'azione da espletare e potrà essere presentata a mezzo di moduli, o simili prestampati, già predisposti dal soggetto che stanzierà il contributo;
- il contributo viene generalmente versato all'assegnatario a fondo perduto, ma in taluni casi è possibile che, al completamento dell'azione o progetto, il contributo finanziario debba essere restituito al soggetto che lo ha originariamente stanziato;
- la sovvenzione non finanzia necessariamente il costo complessivo dell'azione o progetto;
- il contributo finanziario accordato non costituirà un corrispettivo per la fornitura di prodotti o prestazione di servizi da parte del soggetto assegnatario della sovvenzione;
- la sovvenzione accordata potrà prevedere determinate condizioni per la sua concessione, ma non vi è alcun legame diretto o specifico in termini di obblighi reciproci tra le parti interessate (il soggetto concedente e il soggetto assegnatario del contributo), sebbene il soggetto che accorda la sovvenzione avrà la facoltà di sorvegliare l'attuazione tecnica dell'azione o progetto e l'uso effettivamente fatto dei fondi stanziati;
- la sovvenzione non deve avere per scopo o effetto quello di produrre un profitto per l'assegnatario;
- l'esito ultimo della procedura di attribuzione di una sovvenzione è un accordo di sovvenzione o la concessione di una sovvenzione.

Le autorità nazionali dovranno accertare, prendendo in esame ciascun singolo caso, se la struttura che intendono attuare è una sovvenzione o un appalto pubblico, e su di esse ricade la responsabilità di ottemperare alle norme vigenti in materia.

2) Livello 2: Contributi a strumenti di ingegneria finanziaria diversi dai fondi di partecipazione

Le autorità di gestione e i fondi di partecipazione devono valutare se il proprio contributo ad uno strumento di ingegneria finanziaria, quali capitali di rischio, prestiti, garanzie o fondi per lo sviluppo urbano costituisca un appalto pubblico di servizi regolato dalla normativa Comunitaria o nazionale in materia di appalti pubblici di servizi e, quindi, conformarsi a detta normativa vigente. Le condizioni per i contributi ad uno strumento di ingegneria finanziaria diverso da un fondo di partecipazione sono delineate all'Articolo 43 del Regolamento (CE) N. 1828/2006 ed illustrate in dettaglio al punto 2(b) della nota informativa presentata al COCOF [COCOF/07/0018/01 del 16 luglio 2007].

Le autorità di gestione devono inoltre ottemperare alle leggi vigenti in materia di Aiuti di Stato che disciplinano tali contributi (cfr. punto 3 della nota informativa presentata al COCOF [COCOF/07/0018/01 del 16 luglio 2007]. L'Articolo 43(7) del Regolamento (CE) N.

1828/2006 dispone che le autorità di gestione “*prendano i provvedimenti necessari per ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza sul mercato dei finanziamenti o dei capitali di rischio*”, e stabilisce come impiegare i rendimenti degli investimenti azionari e dei prestiti (cfr. Punto 3 seguente).

Qualora venga accordato un contributo non rimborsabile ad uno strumento di ingegneria finanziaria, l'autorità di gestione dovrebbe assicurarsi che gli interessi generati e le risorse restituite allo strumento di ingegneria finanziaria vengano da quest'ultimo riutilizzate a favore di progetti di sviluppo urbano o di imprese.

3) Livello 3: Riutilizzo dei contributi a favore di imprese, partenariati tra settore pubblico e privato e progetti.

Ai sensi dell'Articolo 43(1) del Regolamento (CE) N. 1828/2006, le disposizioni in fatto di ingegneria finanziaria del Regolamento si applicano agli “*strumenti di ingegneria finanziaria che forniscono investimenti rimborsabili o garanzie per investimenti rimborsabili*” in imprese, partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti urbani inclusi in piani integrati per lo sviluppo urbano sostenibile.

Affinché un determinata operazione sia qualificabile quale “ingegneria finanziaria” ai sensi del suddetto Regolamento e del Regolamento (CE) N. 1083/2006, è quindi necessario che il contributo a favore delle imprese, dei partenariati tra settore pubblico e privato o di altri progetti urbani sia non nella forma di un contributo non rimborsabile, bensì di un investimento rimborsabile o di una garanzia per un investimento rimborsabile. L'intenzione del legislatore è chiara, ossia che le risorse restituite all'operazione debbano essere riutilizzate a vantaggio di progetti di sviluppo urbano o di imprese.

Difatti, l'Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 dispone espressamente che “*le risorse restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi di cui all'articolo 44 o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte siano riutilizzate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati a favore di progetti di sviluppo urbano o delle piccole e medie imprese*”. Per quanto riguarda i fondi per mutui o i capitali di rischio, le risorse restituite all'operazione includono gli interessi generati, il rimborso del prestito e le plusvalenze.

Eventuali contributi privati ad un'operazione o a uno strumento di ingegneria finanziaria dovrebbero essere rimborsati all'organismo privato che ha accordato detti contributi e non all'autorità pubblica competente dello Stato membro. L'Articolo 43(7) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 infatti dispone che “*i rendimenti ottenuti dagli investimenti in capitale e dai prestiti, detrando una quota proporzionale dei costi di gestione e gli incentivi alla prestazione, possono essere destinati in via preferenziale agli investitori che operano rispettando il principio dell'investitore in economia di mercato [...] e successivamente vengono ripartiti equamente fra tutti i soci co-finanziatori o gli azionisti*”.

Viene fatta raccomandazione che le risorse restituite vengano reimpiegate nella/e regione/i che ha fatto l'oggetto del programma operativo e che l'utilizzo di tali risorse avvenga mediante strumenti di ingegneria finanziaria al fine di assicurare ulteriori rendimenti e il miglior impiego possibile dei fondi pubblici.

L'accordo di finanziamento concluso tra l'autorità di gestione e lo strumento di ingegneria finanziaria deve quindi, ai sensi dell'Articolo 43(6) del Regolamento (CE) N. 1828/2006, prevedere una politica di investimento per il contributo del programma operativo generato dal

capitale di rischio, prestito, garanzia o fondo di sviluppo urbano. Parimenti, secondo quanto disciplinato all'Articolo 44(2) dello stesso Regolamento, una politica di investimento per il fondo di partecipazione generato dal capitale di rischio, prestito, garanzia o fondo di sviluppo urbano, deve essere inclusa nell'accordo di finanziamento concluso tra l'autorità di gestione e il fondo di partecipazione.

B. Altre questioni inerenti all'attuazione delle operazioni di ingegneria finanziaria

1) Possibilità di combinare sussidi in conto interessi e strumenti di ingegneria finanziaria

I contributi dei programmi operativi possono co-finanziare investimenti rimborsabili, quali prestiti che sono combinati con sussidi in conto interessi all'interno di un unico pacchetto di finanziamento. In tali casi, i sussidi in conto interessi possono essere considerati quale parte integrante dello strumento di ingegneria finanziaria e dell'investimento rimborsabile, ai sensi degli Articoli 44 e 78(6) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e dell'Articolo 43(1) del Regolamento (CE) N. 1828/2006.

Le autorità nazionali devono ottemperare alle norme vigenti in materia di Aiuti di Stato.

2) Piani integrati per lo sviluppo urbano

I Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 non prevedono una definizione o requisiti specifici per un "piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile". Ne consegue che la definizione ed i requisiti specifici debbano essere forniti dagli Stati membri e dalle autorità di gestione, tenendo conto di quanto disciplinato all'Articolo 8 del Regolamento (CE) N. 1080/2006 e del contesto urbano, amministrativo e giuridico specifico di ciascuna Regione interessata.

La Sezione 2.1 degli Orientamenti Strategici Comunitari in materia di Coesione 2007-13² fornisce delle delucidazioni a riguardo. Viene infatti specificato che *"l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo sviluppo urbano sostenibile costituisce di norma un prerequisito per il buon esito di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare. Per gli interventi di area, ad esempio quelli volti a promuovere l'integrazione sociale, ciò richiede che le azioni volte a migliorare la qualità della vita (compresi l'ambiente e gli alloggi) o il livello dei servizi ai cittadini siano combinate con azioni per lo sviluppo di nuove attività e la creazione di posti di lavoro, così da garantire un futuro di lungo termine alle aree interessate. La nuova iniziativa JESSICA è stata concepita per promuovere e facilitare lo sviluppo dei prodotti dell'ingegneria finanziaria, al fine di sostenere i progetti rientranti nei piani di sviluppo urbano. In generale, i servizi e i programmi di supporto integrato dovrebbero concentrarsi sulle categorie più bisognose di aiuto, come gli immigrati, i giovani e le donne. Tutti i cittadini dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alla pianificazione e alla realizzazione dei servizi."*

² Decisione del Consiglio del 6 Ottobre 2006 sugli Orientamenti Strategici Comunitari in materia di Coesione (2006/702/CE), GU L291 del 21.10.2006.

3) Pista di controllo per i contributi dei programmi operativi ai fondi per lo sviluppo urbano che investono in progetti comprendenti componenti non ammissibili per i Fondi strutturali

E' possibile che i partenariati pubblico-privato o altri progetti urbani in cui effettuano investimenti i fondi per lo sviluppo urbano comprendano dei componenti che non sono ammissibili per richiedere l'assistenza dei Fondi strutturali.

Al fine di assicurare una pista di controllo adeguata che consenta di determinare quali spese sono ammissibili per i Fondi strutturali, i fondi per lo sviluppo urbano devono mantenere un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile distinta per le spese cofinanziate per il completamento del progetto. E' inoltre necessario specificare quali contributi sono stati accordati da ciascuno dei piani operativi al fondo di sviluppo urbano e le spese ammissibili in virtù dei Piani strutturali, al fine di consentire la verifica dell'ammissibilità, ai sensi della normativa in materia di Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 e delle leggi nazionali vigenti in fatto di eleggibilità, di ciascuna voce di spesa dichiarata alla Commissione. E' quindi necessario disporre di una pista di controllo adeguata ai fini della rendicontazione e verifica contabili, conformemente a quanto disposto all'Articolo 60 (c), (d) e (f) e all'Articolo 90 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e all'Articolo 15 del Regolamento (CE) N. 1828/2006.

4) Interazione tra le disposizioni in materia di progetti generatori di entrate e di ingegneria finanziaria ai sensi dell'Art. 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006

4.1 Strumenti di ingegneria finanziaria e fondi per lo sviluppo urbano investiti in partenariati tra settore pubblico e privato.

Il considerando 26 del Regolamento (CE) N. 1828/2006 riconosce che i contributi destinati da un programma operativo o da altre fonti pubbliche a strumenti di ingegneria finanziaria, nonché gli investimenti in imprese private effettuati da strumenti di ingegneria finanziaria sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato. Laddove un contributo o un investimento sia soggetto alle norme sugli aiuti di Stato, non varrà quanto disposto ai paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 del Regolamento N. 1083/2006, in applicazione dell'Articolo 55(6) dello stesso Regolamento³.

I quattro seguenti paragrafi illustrato il caso di contributi e investimenti non soggetti agli aiuti di Stato.

La redditività finanziaria del progetto è di fondamentale importanza ai fini dell'Articolo 55 nel determinare l'ammissibilità di eventuali contributi comunitari e, in caso affermativo, il livello di detto contributo. Come enunciato nella nota informativa presentata al COCOF in merito ai progetti generatori di entrate, la "redditività finanziaria", ai sensi dell'Articolo 55, è la capacità di un progetto di generare risorse finanziarie ulteriori (profitti) rispetto a quelle investite, *a prescindere* dalla modalità di finanziamento del progetto. Se un progetto è economicamente fattibile o redditizio senza l'apporto di contributi da parte dei Fondi, l'applicazione dell'Articolo 55 sta a significare che non dovrebbe essere effettuato alcun investimento da parte dei Fondi.

³ L'Articolo 55(6) esonera dall'applicazione dei paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 i progetti disciplinati dalle norme in materia di aiuti di Stato.

Viceversa, lo scopo stesso delle operazioni di ingegneria finanziaria è di fornire un supporto finanziario mediante strumenti di ingegneria finanziaria alle imprese ed ai partenariati tra settore pubblico e privato ed ai progetti per lo sviluppo urbano, e far sì che detto supporto finanziario venga ripagato, con interessi o comunque un guadagno, cosicché le risorse restituite possano essere reimpiegate a favore delle imprese, dei partenariati pubblico/privato o dei progetti stessi. Vi sono normative specifiche su come destinare i rendimenti ottenuti grazie all'operazione di ingegneria finanziaria (cfr. Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e 43(7) del Regolamento (CE) N. 1828/2006).

Ne consegue che, invece di applicare alle operazioni di ingegneria finanziaria la *ratio* alla base dei paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55, che implicherebbe una riduzione nel finanziamento generato dai rendimenti ottenuti (interessi o guadagni), il legislatore ha stabilito un regime specifico per tali operazioni, che prevede che le risorse restituite vengano riutilizzate per finanziare altre imprese, altri partenariati pubblico/privato o altri progetti. Quanto sopra fermo restando la presunzione che gli investimenti finanziati (imprese, partenariati pubblico/privato o progetti) siano nel complesso economicamente fattibili; a tale riguardo, l'Articolo 43(2) del Regolamento N. 1828/2006 dispone che debba essere valutata la fattibilità economica degli investimenti finanziati con strumenti di ingegneria finanziaria⁴. La redditività del supporto fornito mediante gli strumenti di ingegneria finanziaria è quindi fondamentale ai fini della decisione circa l'ammissibilità di un contributo a favore di un'impresa, di un partenariato pubblico/privato o di progetto, ma non costituisce un fattore determinante laddove si debba stabilire il *livello* del contributo da parte dei Fondi, come è invece il caso per i progetti soggetti alla disciplina di cui ai paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55.

L'applicazione dei paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 alle operazioni di ingegneria finanziaria, laddove venga effettuato un finanziamento a favore di un'impresa, di un partenariato pubblico/privato o di un progetto sottoforma di investimenti azionari, prestiti o garanzie, comprometterebbe quindi l'obiettivo stesso di dette operazioni, riducendo di fatto il supporto finanziario reso disponibile a favore di imprese, partenariati pubblico/privato e progetti potenzialmente redditizi.

Per quanto sopra, la disciplina di cui ai paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 non si applica alle operazioni di ingegneria finanziaria così come intese ai sensi dell'Articolo 44 del Regolamento N. 1083/2006 e della Sezione 8 del Regolamento (CE) N. 1828/2006.

⁴ L'Articolo 45 dello stesso Regolamento delinea più specificamente il caso, affermando che gli investimenti possono essere effettuati solo in attività che "*i gestori dello strumento di ingegneria finanziaria giudicano potenzialmente redditizie.*" Disciplina inoltre che gli investimenti non possono essere effettuati in imprese in difficoltà.

**RISPOSTE DATE DAI SERVIZI DELLA COMMISSIONE ALLE DOMANDE
POSTE DAL GRUPPO DI LAVORO JESSICA
DEGLI STATI MEMBRI**

Domanda 1: Co-finanziamento da parte del FESR e del FSE nel caso di ingegneria finanziaria – Articolo 34(2) del Regolamento (CE) N. 1083/2006

E' probabile che azioni integrate per lo sviluppo urbano richiedano interventi che potrebbero essere finanziati sia dal FESR che dal FSE, ad esempio azioni riguardanti la riqualificazione dei terreni; ampliamento dei locali aziendali, supporto per la formazione degli imprenditori, ecc. Si presume quindi che sia il FESR che il FSE possano finanziare gli strumenti finanziari del tipo JESSICA, e che il contributo fino ad un massimale del 10%, come disciplinato all'Articolo 34(2), potrebbe essere usato per un fondo del tipo JESSICA.

Risposta

I fondi per lo sviluppo urbano possono ricevere i contributi dei programmi operativi cofinanziati dal FESR o dal FSE. In tale contesto, si ricorda che i contributi dei programmi operativi agli strumenti di ingegneria finanziaria sono regolati dalle disposizioni che disciplinano l'ambito di intervento di ciascun Fondo [cfr. Regolamento (CE) N. 1080/2006 per il FESR e Regolamento (CE) N. 1081/2006 per il FSE].

La possibilità offerta dall'Articolo 34(2) del Regolamento (CE) N. 1083/2006, in base alla quale sia il FESR che il FSE possono finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo, in misura complementare ed entro un limite del 10% del finanziamento Comunitario di ciascun asse prioritario di un programma operativo, può essere applicata ai fondi per lo sviluppo urbano. A tale proposito, si rimanda al terzo paragrafo dell'Articolo 8 del Regolamento (CE) N. 1080/2006, che consente di portare la percentuale del finanziamento da parte del FESR dal 10% al 15% del programma o dell'asse prioritario interessato, laddove si tratti di misure che rientrano nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale ed occupazione" relativamente allo sviluppo urbano sostenibile.

Laddove un fondo per lo sviluppo urbano riceva il sostegno da parte di più di un programma operativo, è necessario mantenere un sistema di contabilità separata per i contributi ricevuti da ciascuno dei piani operativi a favore degli strumenti di ingegneria finanziaria/fondi per lo sviluppo urbano, come indicato nell'ultimo paragrafo del punto 1a) della nota informativa n° 07/0018 presentata al COCOF.

Domanda 2: Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e conformità alla legislazione nazionale ed europea in materia di appalti pubblici

Domanda 2.1: Le operazioni finanziate dai Fondi dovranno essere conformi alle disposizioni del Trattato e degli atti adottati in virtù del Trattato stesso [cfr. Articolo 9(5) del Regolamento (CE) N. 1083/2006], con particolare riguardo alla normativa in materia di appalti pubblici e di Aiuti di Stato. Laddove le operazioni vengano organizzate tramite fondi di partecipazione, l'autorità di gestione dovrà, in specifiche condizioni, attuarla mediante concessione di una sovvenzione ad una istituzione finanziaria senza un invito a presentare proposte [cfr. Articolo 44(b)(ii)].

Dato che il Regolamento non disciplina il caso di operazioni non organizzate tramite fondi di partecipazione, la domanda posta è se, in un siffatto caso, l'autorità di gestione possa

comunque concedere una sovvenzione ad una istituzione finanziaria per l'attuazione e la gestione di un Fondo per lo Sviluppo Urbano.

Risposta

L'autorità di gestione ha la responsabilità di valutare se il contributo che intende accordare ad una istituzione finanziaria sia un appalto pubblico di servizi regolato dalla normativa comunitaria o nazionale in materia di appalti pubblici e, in tal caso, dovrà ottemperare alla normativa vigente in materia di appalti pubblici. Laddove la normativa in materia di appalti pubblici non sia applicabile e l'operazione non sia organizzata tramite fondi di partecipazione, in tal caso l'autorità di gestione potrà concedere una sovvenzione ad una istituzione finanziaria per attuare e gestire un fondo per lo sviluppo urbano. In tal caso, l'autorità di gestione dovrà assicurarsi che tutte le norme applicabili siano rispettate, incluso le norme in materia di Aiuti di Stato e la legislazione nazionale in materia di sovvenzioni.

Domanda 2.2: Dato che in assenza di un fondo per lo sviluppo urbano, l'autorità di gestione potrebbe sempre concedere prestiti del FESR a favore dei progetti di sviluppo urbano, ad esempio conferendo un mandato alla propria banca pubblica senza seguire una procedura di gara d'appalto, si presume che ciò sia anche possibile nel contesto di un fondo per lo sviluppo urbano. In tal caso, l'oggetto dell'accordo – parimenti alle condizioni indicate nell'Articolo 44 per i fondi di partecipazione – non sarebbe un appalto pubblico di servizi e l'autorità di gestione accorderebbe il contributo finanziario alla banca a titolo di liberalità.

Risposta

L'Articolo 43(3) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 specifica che “gli strumenti di ingegneria finanziaria, compresi i fondi di partecipazione, sono costituiti come entità giuridiche indipendenti e disciplinati da accordi tra i soci cofinanziatori o gli azionisti, ovvero come capitale separato nell'ambito di un istituto finanziario”. Questa disposizione sta a significare che un capitale separato nell'ambito di un istituto finanziario, quale una banca, può essere uno strumento di ingegneria finanziaria [si richiama a tale proposito l'Articolo 43(1)(b) del regolamento (CE) N. 1828/2006, che specifica chiaramente che i fondi per lo sviluppo urbano sono degli strumenti di ingegneria finanziaria].

Il contributo di un programma operativo a favore di uno strumento di ingegneria finanziaria, che può essere nella forma di un prestito, per il successivo finanziamento di investimenti rimborsabili in imprese o progetti urbani, può essere considerato un' “operazione” ai sensi dell'Articolo 2(3) del Regolamento (CE) N. 1083/2006, a condizione che le disposizioni disciplinate dagli Articoli 44 e 78(6) e 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006, e dagli Articoli da 43 a 46 del Regolamento (CE) N. 1828/2006 siano rispettate [cfr. Nota informativa presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria n° 2007/0018, punto 1a)]. Per quanto riguarda la domanda della concessione di una sovvenzione da parte dell'autorità di gestione a favore di uno strumento di ingegneria finanziaria, incluso le banche, vedasi la risposta alla domanda 2.1.

Domanda 2.3: E' necessario seguire la procedura di una gara d'appalto per la selezione di partner privati per Fondi per lo Sviluppo Urbano pubblici in assenza di un fondo di partecipazione?

Risposta

La selezione di partner privati per gli strumenti di ingegneria finanziaria, incluso i fondi per lo sviluppo urbano, creati su iniziativa di enti pubblici, può corrispondere ad un appalto di servizi pubblici. Gli Stati membri e le autorità di gestione devono valutare questa eventualità ed ottemperare alla legislazione vigente in materia. **L'Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 non dovrebbe essere letto nel senso che, laddove non vengano impiegati fondi**

di partecipazione per organizzare gli strumenti di ingegneria finanziaria, non sussiste l'obbligo di ottemperare alle norme vigenti in materia di appalti pubblici.

Domanda 2.4: Vi sono ulteriori normative comunitarie rilevanti in materia?

Risposta

Sia la normativa comunitaria che la legislazione nazionale in materia devono essere rispettate. La legge applicabile dipenderà dal tipo di operazioni programmate.

Domanda 3: Piano Integrato per lo Sviluppo Urbano ai sensi dell'Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006

L'Articolo 44 disciplina che i progetti finanziati con i nuovi strumenti finanziari saranno inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. Esistono requisiti a livello comunitario riguardanti il contenuto ed il grado di specificità dei piani integrati per lo sviluppo urbano? Si potrebbe ricorrere al termine di "piani integrati per lo sviluppo urbano" utilizzato nel contesto di URBAN? Ci si aspetta che, laddove venga stabilito un fondo per lo sviluppo urbano per uno specifico piano di sviluppo urbano, la sua attività potrebbe essere limitata all'area specifica della città facente l'oggetto del Piano.

Risposta

La seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria, punto **B. 2) Piani integrati per lo sviluppo urbano**, stabilisce che:

"I Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 non prevedono una definizione o requisiti specifici per un "piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile". Ne consegue che la definizione ed i requisiti specifici debbano essere forniti dagli Stati membri e dalle autorità di gestione, tenendo conto di quanto disciplinato all'Articolo 8 del Regolamento (CE) N. 1080/2006 e del contesto urbano, amministrativo e giuridico specifico di ciascuna Regione interessata.

La Sezione 2.1 degli Orientamenti Strategici Comunitari in materia di Coesione 2007-13 fornisce delle delucidazioni a riguardo. Viene infatti specificato che "l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo sviluppo urbano sostenibile costituisce di norma un prerequisito per il buon esito di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare. Per gli interventi di area, ad esempio quelli volti a promuovere l'integrazione sociale, ciò richiede che le azioni volte a migliorare la qualità della vita (compresi l'ambiente e gli alloggi) o il livello dei servizi ai cittadini siano combinate con azioni per lo sviluppo di nuove attività e la creazione di posti di lavoro, così da garantire un futuro di lungo termine alle aree interessate. La nuova iniziativa JESSICA è stata concepita per promuovere e facilitare lo sviluppo dei prodotti dell'ingegneria finanziaria, al fine di sostenere i progetti rientranti nei piani di sviluppo urbano. In generale, i servizi e i programmi di supporto integrato dovrebbero concentrarsi sulle categorie più bisognose di aiuto, come gli immigrati, i giovani e le donne. Tutti i cittadini dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alla pianificazione e alla realizzazione dei servizi."

Se per uno specifico Piano di Sviluppo Urbano viene stabilito un Fondo per lo Sviluppo Urbano, la sua attività può essere limitata all'area specifica della città in cui viene attuato il Piano in questione.

Domanda 4: Articolo 53(4) del Regolamento (CE) N. 1083/2006, Tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali

Quando si crea un Fondo per lo Sviluppo Urbano, in linea di principio l'intero ammontare del capitale dovrà essere, in primo luogo, finanziato dallo Stato membro, o da investitori privati, e

solo successivamente essere incluso in una dichiarazione di spesa al fine di ottenere il contributo dei Fondi Strutturali. Tuttavia, l'Articolo 53(4) accetta, in determinate condizioni, un finanziamento al 100% del FESR. Si presume che questa disposizione si applichi anche agli strumenti finanziari del tipo JESSICA.

Risposta

L'Articolo 53(4) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 è applicabile all'ingegneria finanziaria nei limiti disposti dall'Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006.

Domanda 5: Ingegneria finanziaria e Articolo 55 del Regolamento (CE) 1083/2006 in fatto di Progetti generatori di entrate

L'Articolo 55 stabilisce che in caso di progetti generatori di entrate la spesa ammissibile non dovrà superare il valore attuale del costo di investimento diminuito del valore attuale dei proventi netti derivanti dall'investimento [ad esempio un ponte a pedaggio]. Nel caso di strumenti finanziari del tipo JESSICA, l'obbligo di detrarre i proventi dall'investimento ostacolerebbe la sostenibilità finanziaria del fondo e sarebbe contraddittorio con l'idea stessa di JESSICA. Si presume pertanto che – come la Commissione ha recentemente confermato alla Regione tedesca del Brandeburgo – l'Articolo 55 non si applichi al finanziamento dei fondi per lo sviluppo urbano.

Risposta

Il punto **B. 4) Interazione tra le disposizioni in materia di progetti generatori di entrate e di ingegneria finanziaria ai sensi dell'Art. 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006** della seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria stabilisce che:

“4.1 Strumenti di ingegneria finanziaria e fondi per lo sviluppo urbano investiti in partenariati tra settore pubblico e privato.

Il considerando 26 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 riconosce che i contributi destinati da un programma operativo o da altre fonti pubbliche a strumenti di ingegneria finanziaria, nonché gli investimenti in imprese private effettuati da strumenti di ingegneria finanziaria sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato. Laddove un contributo o un investimento sia soggetto alle norme sugli aiuti di Stato, non varrà quanto disposto ai paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 del Regolamento N. 1083/2006, in applicazione dell'Articolo 55(6) dello stesso Regolamento⁵.

I quattro seguenti paragrafi illustrano il caso di contributi e investimenti non soggetti agli aiuti di Stato.

La redditività finanziaria del progetto è di fondamentale importanza ai fini dell'Articolo 55 nel determinare l'ammissibilità di eventuali contributi comunitari e, in caso affermativo, il livello di detto contributo. Come enunciato nella nota informativa presentata al COCOF in merito ai progetti generatori di entrate, la “redditività finanziaria”, ai sensi dell'Articolo 55, è la capacità di un progetto di generare risorse finanziarie ulteriori (profitti) rispetto a quelle investite, a prescindere dalla modalità di finanziamento del progetto. Se un progetto è economicamente fattibile o redditizio senza l'apporto di contributi da parte dei Fondi, l'applicazione dell'Articolo 55 sta a significare che non dovrebbe essere effettuato alcun investimento da parte dei Fondi.

Viceversa, lo scopo stesso delle operazioni di ingegneria finanziaria è di fornire un supporto finanziario mediante strumenti di ingegneria finanziaria alle imprese ed ai partenariati tra settore pubblico e privato ed ai progetti per lo sviluppo urbano, e far sì che detto supporto finanziario venga ripagato, con interessi o comunque un guadagno, cosicché le risorse

⁵ L'Articolo 55(6) esonera dall'applicazione dei paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 i progetti disciplinati dalle norme in materia di aiuti di Stato.

restituite possano essere reimpiegate a favore delle imprese, dei partenariati pubblico/privato o dei progetti stessi. Vi sono normative specifiche su come destinare i rendimenti ottenuti grazie all'operazione di ingegneria finanziaria (cfr. Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e 43(7) del Regolamento (CE) N. 1828/2006).

Ne consegue che, invece di applicare alle operazioni di ingegneria finanziaria la ratio alla base dei paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55, che implicherebbe una riduzione nel finanziamento generato dai rendimenti ottenuti (interessi o guadagni), il legislatore ha stabilito un regime specifico per tali operazioni, che prevede che le risorse restituite vengano riutilizzate per finanziare altre imprese, altri partenariati pubblico/privato o altri progetti. Quanto sopra fermo restando la presunzione che gli investimenti finanziati (imprese, partenariati pubblico/privato o progetti) siano nel complesso economicamente fattibili; a tale riguardo, l'Articolo 43(2) del Regolamento N. 1828/2006 dispone che debba essere valutata la fattibilità economica degli investimenti finanziati con strumenti di ingegneria finanziaria⁶. La redditività del supporto fornito mediante gli strumenti di ingegneria finanziaria è quindi fondamentale ai fini della decisione circa l'ammissibilità di un contributo a favore di un'impresa, di un partenariato pubblico/privato o di progetto, ma non costituisce un fattore determinante laddove si debba stabilire il livello del contributo da parte dei Fondi, come è invece il caso per i progetti soggetti alla disciplina di cui ai paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55.

L'applicazione dei paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 alle operazioni di ingegneria finanziaria, laddove venga effettuato un finanziamento a favore di un'impresa, di un partenariato pubblico/privato o di un progetto sottoforma di investimenti azionari, prestiti o garanzie, comprometterebbe quindi l'obiettivo stesso di dette operazioni, riducendo di fatto il supporto finanziario reso disponibile a favore di imprese, partenariati pubblico/privato e progetti potenzialmente redditizi.

Per quanto sopra, la disciplina di cui ai paragrafi da 1 a 5 dell'Articolo 55 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 non si applica alle operazioni di ingegneria finanziaria così come intese ai sensi dell'Articolo 44 del Regolamento N. 1083/2006 e della Sezione 8 del Regolamento (CE) N. 1828/2006.”

Domanda 6: Riutilizzo delle risorse restituite all'operazione ai sensi dell'Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006

Domanda 6.1: Gli interessi generati dai pagamenti derivanti dai programmi operativi verso i fondi, come definiti all'Articolo 44, saranno utilizzati per finanziare progetti di sviluppo urbano. Le risorse restituite all'operazione saranno riutilizzate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati a favore di progetti di sviluppo urbano.

Dato che si afferma che gli interessi possono essere utilizzati per “finanziare progetti di sviluppo urbano”, si presume che ciò includa anche qualsiasi forma di spesa necessaria per la preparazione dei progetti per il finanziamento, quali studi di fattibilità, l'ottenimento delle autorizzazioni di pianificazione, ed altre simili voci di spesa interenti all'assistenza tecnica e correlate alla strutturazione del progetto o al suo finanziamento, e che sono definite a livello nazionale quali spese ammissibili in conformità all'Articolo 56(4). La Commissione è concorde con questa interpretazione?

Risposta

Il primo sub-paragrafo dell'Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 stabilisce che gli interessi generati dai pagamenti derivanti dai programmi operativi verso i fondi per lo

⁶ L'Articolo 45 dello stesso Regolamento delinea più specificamente il caso, affermando che gli investimenti possono essere effettuati solo in attività che “i gestori dello strumento di ingegneria finanziaria giudicano potenzialmente redditizie.” Disciplina inoltre che gli investimenti non possono essere effettuati in imprese in difficoltà.

sviluppo urbano saranno utilizzati per finanziare progetti di sviluppo urbano. I servizi della Commissione convengono che l'Articolo 56(4) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 è applicabile anche a questo caso, a condizione che le norme in materia di ammissibilità delle spese siano stabilite a livello nazionale,.

Si rimanda anche alla seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria, punto A. (3) quinto paragrafo, in cui è stabilito che:

“Viene fatta raccomandazione che le risorse restituite vengano reimpiegate nella/e regione/i che ha fatto l’oggetto del programma operativo e che l’utilizzo di tali risorse avvenga mediante strumenti di ingegneria finanziaria al fine di assicurare ulteriori rendimenti e il miglior impiego possibile dei fondi pubblici.”

Domanda 6.2: Si presume che le “autorità competenti” non debbano necessariamente essere le autorità di gestione.

Risposta

Le “autorità competenti degli Stati membri”, di cui viene fatta menzione nel secondo paragrafo dell'Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 non devono necessariamente essere le autorità di gestione e possono essere altre autorità nazionali.

Domanda 6.3: Le risorse restituite al fondo devono essere riutilizzare a favore di progetti di sviluppo urbano. Tuttavia, come la Commissione ha confermato alla Regione tedesca del Brandeburgo, si presume che queste risorse non debbano necessariamente essere reinvestite nell'area geografica oggetto del programma operativo e non debbano necessariamente ottemperare ai Regolamenti del FESR.

Risposta

Il terzo ed il quinto paragrafo del punto **A. 3) Livello 3: Riutilizzo dei contributi a favore di imprese, partenariati tra settore pubblico e privato e progetti** della seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria stabiliscono che:

“[...] l'Articolo 78(7) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 dispone espressamente che “le risorse restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi di cui all'articolo 44 o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte siano riutilizzate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati a favore di progetti di sviluppo urbano o delle piccole e medie imprese”.

[...]

Viene fatta raccomandazione che le risorse restituite vengano reimpiegate nella/e regione/i che ha fatto l’oggetto del programma operativo e che l’utilizzo di tali risorse avvenga mediante strumenti di ingegneria finanziaria al fine di assicurare ulteriori rendimenti e il miglior impiego possibile dei fondi pubblici.”

Domanda 6.4: Laddove il cofinanziamento sia prestato dal settore privato nazionale o da altre risorse “esterne”, sarebbe inappropriato presumere che l'importo restituito debba essere necessariamente “riutilizzato” dalle autorità competenti. Si presume che le disposizioni in fatto di riutilizzo, come sopra indicato, si applichino unicamente agli importi accordati dall'autorità di gestione a favore del fondo per lo sviluppo urbano e non a un cofinanziamento privato.

Risposta

Il punto **A. 3) Livello 3: Riutilizzo dei contributi a favore di imprese, partenariati tra settore pubblico e privato e progetti** della seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria, in particolare il quarto paragrafo, stabilisce che:

“Eventuali contributi privati ad un’operazione o a uno strumento di ingegneria finanziaria dovrebbero essere rimborsati all’organismo privato che ha accordato detti contributi e non all’autorità pubblica competente dello Stato membro. L’Articolo 43(7) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 infatti dispone che “i rendimenti ottenuti dagli investimenti in capitale e dai prestiti, detraendo una quota proporzionale dei costi di gestione e gli incentivi alla prestazione, possono essere destinati in via preferenziale agli investitori che operano rispettando il principio dell’investitore in economia di mercato [...] e successivamente vengono ripartiti equamente fra tutti i soci co-finanziatori o gli azionisti”.

Domanda 6.5: In quale momento il contributo dei Fondi Strutturali, che è stato investito dal fondo in un progetto, può essere restituito dal Fondo all’autorità competente per essere riutilizzato per progetti di sviluppo urbano? (Al termine del periodo previsto per i Fondi Strutturali, nel 2013? Dopo la chiusura del Fondo, indipendentemente dal fatto che ciò abbia luogo prima o dopo la fine del 2013? Nel momento in cui e nella misura in cui un determinato importo venga restituito da un progetto al Fondo?)

Risposta

Il punto A. 3) **Livello 3: Riutilizzo dei contributi a favore di imprese, partenariati tra settore pubblico e privato e progetti** della seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria, in particolare il sesto paragrafo, stabilisce che:

“L’accordo di finanziamento concluso tra l’autorità di gestione e lo strumento di ingegneria finanziaria deve quindi, ai sensi dell’Articolo 43(6) del Regolamento (CE) N. 1828/2006, prevedere una politica di investimento per il contributo del programma operativo generato dal capitale di rischio, prestito, garanzia o fondo di sviluppo urbano. Parimenti, secondo quanto disciplinato all’Articolo 44(2) dello stesso Regolamento, una politica di investimento per il fondo di partecipazione generato dal capitale di rischio, prestito, garanzia o fondo di sviluppo urbano, deve essere inclusa nell’accordo di finanziamento concluso tra l’autorità di gestione e il fondo di partecipazione.”

Spetta alle parti che sottoscrivono l’accordo di finanziamento determinare il momento esatto in cui i proventi del fondo possono essere restituiti all’autorità competente in modo da essere reimpiegati per progetti di sviluppo urbano. Ci si potrebbe ragionevolmente aspettare che ciò avvenga alla chiusura del Fondo. In questo modo si garantirebbe che durante tutto il periodo di vita del Fondo vi sono finanziamenti disponibili per i partenariati tra settore pubblico e privato ed altri progetti di sviluppo urbano (ovvero a favore delle imprese, nel caso capitale di rischio, prestiti o garanzie).

Domanda 7: Articolo 7(1)(b) del Regolamento N. 1080/2006 – Acquisto di terreni

In base all’Articolo 7(1)(b) del Regolamento N. 1080/2006, l’acquisto di terreni per un importo superiore al 10% della spesa ammissibile totale per l’operazione considerata non sarà ammissibile per un contributo del FESR. Questa disposizione si applica anche se i fondi per lo sviluppo urbano concedono dei prestiti alle imprese per l’acquisto di terreni o investono in tali imprese?

Risposta

L’Articolo 7(1)(b) del Regolamento (CE) N. 1080/2006 è applicabile agli investimenti effettuati attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie da parte di fondi per lo sviluppo urbano, laddove questi ultimi utilizzino le risorse accordate dai programmi operativi per investire in partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti di sviluppo urbano. In questo ambito è rilevante la definizione di operazione in ingegneria finanziaria e si dovrebbe rimandare al punto 1a) della nota n° 07/0018/01 presentata al COCOF in data 16 luglio 2007.

Domanda 8: Articolo 8 del Regolamento (CE) N. 10890/2006 e Progetti Commerciali

Il FESR può, ove appropriato, sostenere lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane. Tali strategie dovranno promuovere lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, ecc. Si presume, di conseguenza, che ciò sia applicabile anche ai progetti commerciali, quali i centri commerciali, uffici, alberghi, ecc.

Risposta

Gli investimenti da parte dei fondi per lo sviluppo urbano attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie in progetti commerciali, quali negozi, luoghi per l'intrattenimento, strutture sportive e culturali, possono essere ammissibili per i contributi accordati dai programmi operati co-finanziati dal FESR, a condizione che tali progetti commerciali a) rientrino in una strategia urbana integrata, come definita all'Articolo 8 del Regolamento (CE) N. 1080/2006, b) che siano conformi ai regolamenti dei Fondi Strutturali, e c) che siano conformi alle norme in materia di ammissibilità ai sensi dell'Articolo 56(4) del Regolamento (CE) N. 1083/2006.

Domanda 9: Articolo 43(4)(b) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 – Costi di gestione

E' possibile determinare un tasso fisso per i costi di gestione (ad esempio 3% dell'investimento finale) senza che l'autorità di gestione debba necessariamente dimostrare gli effettivi costi di gestione?

Risposta

Non vi sono esplicite disposizioni all'interno dei regolamenti dei Fondi Strutturali circa l'utilizzo di una percentuale fissa per i costi di gestione dello strumento di ingegneria finanziaria e dei fondi di partecipazione. A tale riguardo, le parti contraenti dovrebbero rifarsi alle norme nazionali in materia di ammissibilità.

Qualora il fondo di partecipazione o l'istituzione finanziaria vengano selezionati mediante una procedura di gara d'appalto, spetta alle parti contraenti fissare il tasso dei costi di gestione, senza dover necessariamente tenere conto del dettaglio delle voci di spesa.

Laddove, comunque, il contributo dei programmi operativi sia dato a titolo di sovvenzione (a entità diverse dalla BEI o dal FEI), la presenza di un profitto potrebbe indicare che si tratta di un appalto pubblico e non di una sovvenzione [cfr. Punto 1.2 della seconda nota presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria)].

Ad esempio, in passato i servizi della Commissione hanno valutato che le seguenti categorie di costi degli strumenti di ingegneria finanziaria o dei fondi di partecipazione sono dei costi di gestione ammissibili e compatibili con i principi di sana gestione finanziaria:

- I costi per il personale, incluso spese di viaggio, vitto e alloggio, costo degli uffici, attrezzature, sistemi informatici, materiali di consumo e forniture, direttamente legati alla gestione ed all'investimento dei contributi dei programmi operativi a favore degli strumenti di ingegneria finanziaria e dei fondi di partecipazione, dato che tali costi vengono sostenuti nello svolgimento di attività quali la selezione e la procedura di gara d'appalto, le operazioni di controllo, sorveglianza e rendicontazione, consulenza, informazione e pubblicità.
- I costi generali dell'istituzione finanziaria che agisce quale strumento di ingegneria finanziaria o fondo di partecipazione nella gestione ed investimento del contributo ricevuto dal/i programma/i operativo/i.

Ad ogni modo, tali costi dovrebbero essere documentati da parte dei fondi di partecipazione o degli strumenti di ingegneria finanziaria, in modo da poter dimostrare che i costi di gestione pagati con il contributo dei programmi operativi dei Fondi Strutturali sono effettivamente conformi ai principi di sana gestione finanziaria.

Ad ogni modo, i requisiti per l'ammissibilità dei costi di gestione sono disciplinati in primo luogo dalle normative nazionali ai sensi dell'Articolo 56(4) del Regolamento (CE) N. 1083/2006.

Domanda 10: Articolo 43(6)(c) e Articolo 44(2)(h)(i) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 – Regole di Uscita e Disposizioni di liquidazione

L'accordo di finanziamento tra l'autorità di gestione ed il Fondo per lo Sviluppo Urbano deve prevedere anche una politica volta a consentire l'uscita del contributo del programma operativo dallo strumento di ingegneria finanziaria. Comprendiamo che questo sarebbe il modo corretto per ritirare il contributo del FESR dal Fondo per lo Sviluppo Urbano se, ad esempio, per determinati motivi gli investimenti che il fondo deve finanziare non possano più essere utilizzati. Si presume che questi finanziamenti saranno utilizzati come se non fossero mai stati investiti nel Fondo per lo Sviluppo Urbano e che dovranno pertanto essere restituiti all'autorità di gestione competente (Le attività finanziarie che non sono state spese devono essere restituite ai Fondi Strutturali; laddove fossero state impiegate, esse devono essere reinvestite in progetti di sviluppo urbano).

Risposta

Il requisito di cui all'Articolo 43(6) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 riguardante l'inclusione, all'interno dell'accordo di finanziamento sottoscritto tra un'autorità di gestione o il fondo di partecipazione e lo strumento di ingegneria finanziaria selezionato, di una politica volta a consentire l'uscita, riguarda la definizione delle precise condizioni in base alle quali è possibile restituire all'autorità di gestione, ovvero ad un'altra autorità pubblica designata, le risorse attribuibili alla spesa effettuata con il contributo di un programma operativo investito in strumenti di ingegneria finanziaria, incluso eventuali proventi da esso generati, dopo uno o più cicli di investimento completati dallo strumento di ingegneria finanziaria in imprese o progetti urbani.

Le precise condizioni in base alle quali sarà possibile ritirare le risorse attribuibili alla spesa effettuata con il contributo di un programma operativo investito in strumenti di ingegneria finanziaria in caso di conflitto tra l'autorità di gestione e lo strumento di ingegneria finanziaria o il fondo di partecipazione, ovvero in caso di incapacità dello strumento di ingegneria finanziaria di effettuare gli investimenti, ecc., dovrebbe essere disciplinate nell'accordo di finanziamento.

Laddove l'autorità di gestione proceda con un contributo a partire da un programma operativo a favore di un fondo di partecipazione o di uno strumento di ingegneria finanziaria, ma non dichiari questa spesa alla Commissione e, quindi, non riceva un pagamento intermedio corrispondente da parte dei Fondi Strutturali, i servizi della Commissione ritengono che non sarebbe irregolare per l'autorità di gestione ritirare le risorse dal fondo di partecipazione o dallo strumento di ingegneria finanziaria.

Tuttavia, laddove il contributo di un programma operativo a favore di un fondo di partecipazione o di uno strumento di ingegneria finanziaria sia stato dichiarato alla Commissione ed abbia fatto l'oggetto di un pagamento intermedio da parte dei Fondi Strutturali, i servizi della Commissione scoraggerebbero fortemente di ritirare il contributo del programma operativo dal fondo di partecipazione o dallo strumento di ingegneria finanziaria, fatti salvi casi eccezionali e giustificati.

Questo orientamento è stato adottato perché vi potrebbero essere seri rischi di irregolarità in tali circostanze. Una volta che il contributo è stato pagato da un programma operativo a favore di un fondo di partecipazione o di uno strumento di ingegneria finanziaria, ed è stato incluso in una dichiarazione di spesa trasmessa alla Commissione, esso sarà considerato una "spesa" ai sensi dell'Articolo 78 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e, come tale, sarà rimborsato dalla Commissione. Laddove, in tali casi, il contributo di un programma operativo

venga successivamente ritirato da un fondo di partecipazione o da uno strumento di ingegneria finanziaria, lo Stato membro avrà ricevuto nel frattempo un pagamento intermedio da parte della Commissione per la spesa che in realtà non è stata poi investita in imprese o progetti urbani. Questo può costituire un'irregolarità, salvo la dichiarazione di spesa venga successivamente modificata per il ritiro della "spesa" in questione.

Vi è inoltre il problema se un siffatto ritiro sia conforme ai principi di sana gestione finanziaria. In particolare, vi è un rischio che tale prassi porti ad aggirare in modo illecito le disposizioni di cui all'Articolo 93 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 (disimpegno automatico).

Per questi motivi, i servizi della Commissione raccomandano che gli Stati membri o le autorità di gestione procedano invece con prudenza, che accordino i contributi dei programmi operativi a favore dei fondi di partecipazioni e degli strumenti di ingegneria finanziaria in varie tappe, in modo che il pagamento dei contributi dipenda dall'effettivo investimento nelle imprese o progetti urbani.

Domanda 11: Disposizioni di liquidazione in caso di fondi di partecipazione

Per quanto attiene ai fondi di partecipazione, le disposizioni di liquidazione potrebbero consentire ai fondi di partecipazione di essere liquidati dopo che tutti i contributi dei programmi operativi a favore del fondo di partecipazione stesso siano stati impiegati per finanziare i Fondi per lo Sviluppo Urbano. In tale caso, il fondo di partecipazione verrebbe liquidato e gli interessi nei Fondi per lo Sviluppo Urbano verrebbero trasferiti all'autorità di gestione competente. Ciò sarebbe congruo con la nozione in base alla quale i Fondi di Partecipazione sono solo opzionali nell'attuazione di strumenti tipo JESSICA e che alle autorità di gestione è consentito finanziarie esse stesse direttamente i Fondi per lo Sviluppo Urbano. La Commissione è concorde su questa interpretazione?

Risposta

Non vi sono disposizioni nel Regolamento che vietano ad una autorità di gestione di organizzarsi in questa direzione, a condizione che vengano rispettate le disposizioni del Regolamento (CE) N. 1828/2006.

Domanda 12: Articolo 46(1) del Regolamento (CE) N. 1828/29006 – Limitazione ad un singolo Progetto

L'Articolo 46(1) stabilisce che "se i Fondi Strutturali finanziano fondi per lo sviluppo urbano, tali fondi investiranno in partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile." Non sembra che sia disciplinata nei Regolamenti la possibilità che un Fondo per lo Sviluppo Urbano utilizzi i contributi dei Fondi Strutturali per investire inizialmente in un singolo progetto, oppure in una singola impresa, e che aggiunga solo successivamente altri progetti per reinvestire le risorse restituite. Potreste confermare se la società veicolo creata per uno specifico progetto, ovvero un'altra entità che investirà nella società veicolo potrebbe essere qualificata un "fondo per lo sviluppo urbano" ai sensi dei Regolamenti?

Risposta

L'Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 descrive i fondi per lo sviluppo urbano come "fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile". Ai sensi di detta disposizione i fondi per lo sviluppo urbano potrebbero in linea generale essere investiti in un diverso numero di partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti urbani. Non è da escludere quindi che un fondo per lo sviluppo urbano investì, in una fase iniziale, esclusivamente in un solo progetto, ma che poi investì in un momento successivo in altri progetti.

Una società veicolo creata per investire esclusivamente in un singolo progetto può essere considerata un “fondo per lo sviluppo urbano creato per investire in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti urbani”, a condizione che ciò rientri nell’ambito della definizione di “fondo per lo sviluppo urbano” ai sensi dell’Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006, ossia che investa in partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile, e che ciò avvenga in conformità al Regolamento (CE) N. 1828/2006.

Domanda 13: Progetti a finalità mista

E’ possibile prevedere degli scenari in cui i fondi JESSICA investiranno in progetti a finalità mista, che potrebbero includere lo sviluppo edilizio. Questo verrebbe escluso a priori dato che l’edilizia non è un settore di attività ammissibile per i finanziamenti dei fondi strutturali al di fuori dell’EU10? In caso affermativo, questo sembrerebbe limitare le opportunità per investire in progetti veramente integrati. Si presume quindi che una finalità mista dei progetti sarebbe possibile qualora le voci di spesa ammissibili vengano chiaramente distinte da quelle non ammissibili (ad esempio, attività finanziarie, rendicontazioni, controlli sperati, ecc.).

Risposta

E’ possibile che i partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti urbani in cui investono i fondi per lo sviluppo urbano prevedano degli elementi che non sarebbero ammissibili per ottenere il contributo dei Fondi Strutturali.

Al fine di assicurare una pista di controllo adeguata che consenta di distinguere chiaramente le spese ammissibili in base alle disposizioni dei Fondi Strutturali dalle spese che invece non sono ammissibili, i fondi per lo sviluppo urbano devono mantenere un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile distinta per le spese cofinanziate fino al completamento del progetto. E’ inoltre necessario specificare quali contributi sono stati accordati da ciascuno dei piani operativi al fondo di sviluppo urbano e quali delle spese sono ammissibili in virtù dei Piani Strutturali, al fine di consentire la verifica dell’ammissibilità delle spese dichiarate alla Commissione ai sensi della legislazione dei Fondi Strutturali e delle normative nazionali vigenti in materia di ammissibilità. E’ quindi necessario disporre di una pista di controllo adeguata ai fini della rendicontazione e verifica contabili, conformemente a quanto disposto all’Articolo 60 (c), (d) e (f) e all’Articolo 90 del Regolamento (CE) N. 1083/2006 e all’Articolo 15 del Regolamento (CE) N. 1828/2006.

Domanda 14: Contributi in natura pagati dai beneficiari ai sensi dell’Articolo 56(2) e strumenti di ingegneria finanziaria ai sensi dell’Articolo 44 del Regolamento (CE) N. 1083/2006

Come è possibile applicare l’Articolo 56(2) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 all’ingegneria finanziaria ed agli strumenti di ingegneria finanziaria?

Risposta

L’Articolo 56(2) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 disciplina che, in presenza di determinate condizioni [cfr. punti a), b) e c) dell’Articolo in questione] i contributi in natura possono essere assimilati alle spese sostenute dai **beneficiari** nell’attuare le operazioni.

La nota n° 2007/00018 presentata al COCOF in materia di ingegneria finanziaria chiarisce, al punto (1b), la definizione di “beneficiario” nel caso di ingegneria finanziaria, specificando che il beneficiario è lo stesso strumento di ingegneria finanziaria oppure il fondo di partecipazione. Nel caso di ingegneria finanziaria applicata in un contesto di sviluppo urbano, lo strumento di ingegneria finanziaria sarebbe quindi il fondo per lo sviluppo urbano.

Il primo paragrafo dell’Articolo 78(6) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 consente una ammissibilità “provvisoria” dei contributi in natura da parte delle autorità nazionali a favore

dei fondi per lo sviluppo urbano, mentre l'ammissibilità "finale" di tali contributi sarà stabilita unicamente alla chiusura parziale o finale dei programmi, come disciplinato al secondo paragrafo dell'Articolo 78(6) del Regolamento (CE) N. 1083/2006.

Alla chiusura dei programmi operativi, sarà quindi necessario stabilire se i contributi in natura dichiarati alla Commissione ai sensi del primo paragrafo dell'Articolo 78(6) del Regolamento (CE) N. 1083/2006 sono stati successivamente accordati dai beneficiari e sono conformi alle disposizioni dell'Articolo 56(2) del Regolamento (CE) N. 1083/2006, all'Articolo 46(2) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 e ad altre normative rilevanti nella materia in questione.⁷

Domanda 15: il significato di investimenti mediante strumenti di capitale ai sensi dell'Articolo 46(2) del Regolamento (CE) N. 1828/2006

L'Articolo 46(2) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 stabilisce che: "i fondi per lo sviluppo urbano dovranno investire [in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti] attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie." Si intende con ciò che i fondi per lo sviluppo urbano possono essere investitori finanziari o operatori edilizi che intraprendono essi stessi i progetti. Ne consegue che il termine "investimento tramite strumenti di capitale" è inteso a significare qualsiasi forma di investimento in progetti, con il risultato che tutti gli oneri e gli onori sono conferiti all'investitore. Un investimento tramite strumenti di capitale può essere quindi effettuato nella forma di un investimento finanziario azionario (o simili strumenti finanziari), ovvero sostenendo le effettive spese di progetto, come è il caso degli operatori edilizi. In quest'ultimo caso, il massimale dei costi di gestione fissato al 3% annuo, come disciplinato all'Articolo 43(4), non dovrebbe includere i costi direttamente sostenuti in relazione all'attuazione dei singoli progetti, quali i costi per l'ottenimento delle autorizzazioni di pianificazione, studi di fattibilità, spese di gestione del progetto, ecc. Potreste confermare che questo è anche l'orientamento della Commissione?

Risposta

La nozione di "strumenti di capitale" ai sensi dell'Articolo 46(2) del Regolamento (CE) N. 1828/2006, che disciplina che "i fondi per lo sviluppo urbano dovranno investire attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie", non può essere interpretata in senso ampio da abbracciare anche il concetto di "partecipazione azionaria". I costi di gestione ai sensi dell'Articolo 43(4) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 non possono includere i costi relativi alla diretta attuazione dei singoli progetti urbani, quali i costi per l'ottenimento delle autorizzazioni di pianificazione, studi di fattibilità, spese di gestione del progetto, ecc.

⁷ L'Articolo 56(2) del regolamento (CE) N. 1083/2006 stabilisce che, in caso di contributi in natura da parte dei beneficiari, l'ammontare delle spese venga giustificato da documenti contabili aventi un valore probatorio equivalente alle fatture. L'Articolo (56)(2)(c) richiede che in ogni caso il finanziamento dei Fondi Strutturali non deve superare la spesa totale ammissibile **escluso** il valore di detti contributi in natura concessi dai beneficiari nell'attuare le operazioni. L'Articolo 46(2) del Regolamento (CE) N. 1828/2006 disciplina che i fondi per lo sviluppo urbano devono investire attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie.