

## **Accesso ai finanziamenti comunitari**

La presente nota mira a illustrare le differenti tipologie di finanziamenti messi a disposizione dall'Unione europea e a fornire una ricognizione delle principali novità della nuova programmazione 2014-2020, rispetto alla precedente.

L'attenzione è focalizzata principalmente sui c.d. finanziamenti diretti a favore delle piccole e medie imprese ("PMI") che partecipano a programmi su obiettivi specifici finanziati dalla Commissione europea (la "Commissione").

### **A. I finanziamenti comunitari**

1. I finanziamenti comunitari si distinguono due tipologie:
  - finanziamenti a gestione diretta: riguardano le politiche settoriali e sono gestiti direttamente dalla Commissione. L'oggetto del finanziamento attiene, di volta in volta, ad attività nell'ambito del settore di riferimento;
  - fondi strutturali o finanziamenti a gestione indiretta: riguardano le politiche di riequilibrio regionale dove l'oggetto del finanziamento è il territorio. Sono gestiti dagli Stati membri e relativi Ministeri, Regioni/Province.
2. Si tratta, in sostanza, di due diverse procedure di gestione dei finanziamenti europei.
3. Un diverso strumento finanziario è, poi, rappresentato da prestiti e garanzie a favore delle PMI, erogati dagli istituti finanziari dell'Unione europea, ad esempio, la Banca europea degli investimenti ("BEI").

### **B. I finanziamenti comunitari diretti**

1. I finanziamenti a gestione diretta sono attuati tramite i programmi comunitari. Ogni programma riguarda uno specifico settore (es. ricerca e innovazione, ambiente, cultura, formazione, politiche sociali, ecc.). La Commissione, in base agli obiettivi che si prefigge di realizzare, predispone i programmi e li presenta sotto forma di Proposta al Consiglio dell'Unione europea, che li approva, con propria decisione, o in codecisione con il Parlamento europeo. Ogni programma si fonda su una base giuridica, che definisce le azioni che possono essere finanziate, i beneficiari, gli Stati membri - o paesi terzi, in alcuni casi -, destinatari, i requisiti richiesti e le modalità di sostegno.
2. La gestione dei programmi comunitari spetta alla Commissione, attraverso i propri apparati amministrativi, le c.d. Direzioni Generali ("DG"), o avvalendosi, specie per le funzioni amministrative, di apposite Agenzie Esecutive. Esistono, anche, alcuni programmi che sono attuati attraverso l'ausilio di Agenzie Nazionali costituite dagli Stati membri, con il compito di informare i cittadini, raccogliere le proposte di progetto elaborate dagli operatori nazionali e trasmettere le proposte selezionate alla Commissione.
3. I finanziamenti diretti seguono due procedure di aggiudicazione distinte: l'invito a presentare proposte (*call for proposal*) e il bando di gara (*call for tender*):
  - gli inviti a presentare proposte sono pubblicati periodicamente dalla Commissione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea ("GUUE") al fine di dare esecuzione ad un programma di finanziamento. Essi contengono i riferimenti giuridici, la tipologia di azioni finanziate, la dotazione finanziaria complessiva e l'importo del cofinanziamento, la procedura e i termini di presentazione delle proposte, nonché i requisiti di partecipazione ed i criteri di selezione delle richieste;

- i bandi di gara, invece, sono richieste di specifici servizi, forniture e lavori, finalizzati a consentire il funzionamento delle istituzioni e l'attuazione dei programmi settoriali. La loro pubblicazione è effettuata sulla GUUE e/o sul sito *web* della Commissione.
4. Entrambi gli strumenti sono regolamentati, oltre che dalle disposizioni specifiche emanate per i programmi, dalle norme finanziarie generali applicabili alle istituzioni UE, ossia dal regolamento finanziario, vigente *pro tempore*<sup>1</sup>.
  5. I fondi diretti utilizzano prevalentemente lo strumento finanziario della sovvenzione (o *grant*) che consiste nel versamento di contributi a fondo perduto che copre una percentuale variabile dei costi ammissibili riferiti a ciascun progetto: i programmi, pertanto, non finanziano mai interamente un'azione. Generalmente, la Commissione finanzia la realizzazione dei progetti con contributi che possono andare dal 50/60% ad un massimo del 75/80% delle spese totali ammissibili di un progetto. Solitamente, ogni bando specifica anche la percentuale massima del contributo finanziario concesso e l'importo minimo e massimo previsto delle sovvenzioni. Il cofinanziamento deve essere, quindi, integrato da risorse proprie del beneficiario.
  6. La quota percentuale che non è finanziata dalla Commissione può derivare da: fondi propri degli enti partecipanti; sovvenzioni pubbliche; sponsorizzazioni; prestiti bancari; previsioni di introiti legati al progetto (es. vendita di materiale, *gadget*, pubblicazioni, ecc.); apporti in natura (personale retribuito, uso di locali e infrastrutture, ecc.).
  7. Il tempo necessario per la valutazione, in genere, varia dai due ai quattro mesi in funzione del numero di proposte pervenute, della complessità dell'invito a presentare proposte, del tipo di programma comunitario interessato, della DG che effettua la valutazione, ecc.
  8. La procedura di valutazione verte su quattro elementi fondamentali: 1) esame della conformità formale; 2) esame dell'ammissibilità del proponente; 3) esame dell'ammissibilità della proposta; 4) valutazione qualitativa delle proposte.
  9. Qualora un progetto sia approvato, la Commissione fornisce sempre una comunicazione, avviando un canale di comunicazione diretto tra l'ufficio competente e il proponente e, successivamente, stipula con il coordinatore del progetto una convenzione di finanziamento: questo documento - che ha natura contrattuale - definisce i diritti e doveri che le parti sono tenute a rispettare ed è stipulato sulla base di modelli *standard*, con condizioni generali definite e condizioni particolari eventualmente applicabili in funzione del programma, o dell'invito specifico (*grant agreement*).
  10. La fase attuativa del progetto prevede, poi, una serie di attività da parte di entrambi i contraenti: il monitoraggio e il controllo delle attività; la rendicontazione; la redazione periodica dei *report* per la Commissione e la diffusione dei risultati ottenuti dopo l'attuazione del progetto. La Commissione, prima di versare il contributo, o anche dopo, si riserva il diritto di effettuare delle verifiche periodiche di *audit* per accertare il rispetto dei criteri ed il raggiungimento degli obiettivi intermedi del progetto. All'esito di tali verifiche sono previste, in caso di errori, rettifiche finanziarie ed eventualmente sanzioni pecuniarie.

---

<sup>1</sup> Attualmente, si tratta del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione europea e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002. Si vedano anche le relative disposizioni attuative di cui al Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione del 29 ottobre 2012 recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione europea.

11. I nuovi finanziamenti diretti disponibili nel periodo di programmazione 2014-2020 prestano maggiore attenzione ai risultati e all'efficacia, concentrandosi sulla realizzazione del programma generale Europa 2020. Le risorse saranno distribuite a settori prioritari quali: le infrastrutture paneuropee, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la cultura, la sicurezza delle frontiere e i rapporti con l'area mediterranea. Ma l'attenzione è rivolta anche alle priorità strategiche trasversali, quali la protezione dell'ambiente e la lotta contro il cambiamento climatico, come parte integrante di tutti i principali strumenti e interventi.
12. Le proposte relative ai finanziamenti in via diretta per il periodo 2014-2020 sono state presentate dalla Commissione tra l'inizio di novembre e la fine di dicembre del 2011. Un posto di primo piano va al programma "*Orizzonte 2020 (Horizon 2020): un quadro strategico comune per la ricerca, l'innovazione*" - dotato di un *budget* pari a 80 miliardi di euro - volto a eliminare la frammentazione e garantire più coerenza, anche con i programmi di ricerca nazionali. Una caratteristica della nuova strategia di finanziamento della ricerca sarà il maggiore ricorso a strumenti finanziari innovativi.
13. Altre novità riguardano la struttura dei programmi, alcuni dei quali ampliati nel loro ambito di azione, come, ad esempio, il nuovo programma per l'ambiente e l'azione per il clima, e il nuovo programma per il cambiamento e l'innovazione sociale<sup>2</sup>.
14. In conclusione, i fondi a gestione diretta sono gestiti centralmente e direttamente dalla Commissione la quale, infatti, stabilisce i criteri e principi di funzionamento dei vari programmi ed eroga i fondi direttamente ai beneficiari finali. Inoltre, è la stessa Commissione a provvedere direttamente, o attraverso una sua Agenzia delegata, alle relative procedure di selezione, assegnazione, controllo e *audit*.

### **C. I finanziamenti comunitari indiretti: i fondi strutturali**

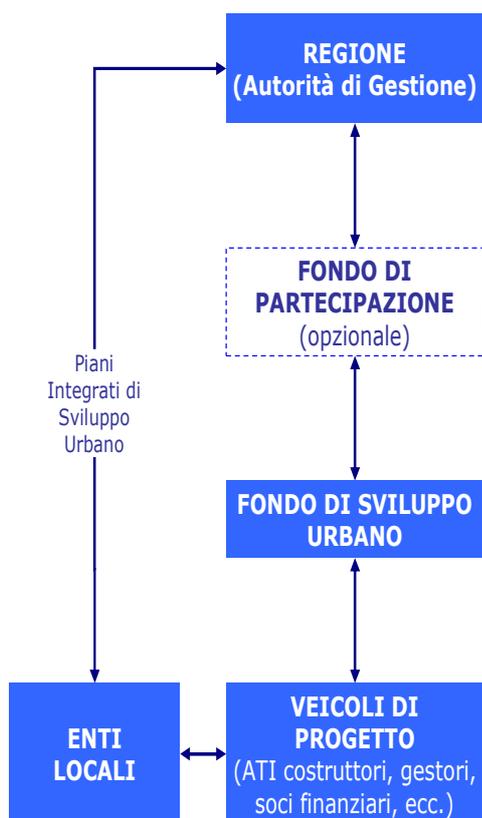
1. I finanziamenti a gestione indiretta sono attuati, tra gli altri, tramite i fondi strutturali, che sono finalizzati a rafforzare la competitività a livello regionale, l'occupazione e la cooperazione territoriale.
2. Nell'ambito dei fondi strutturali, sono gli Stati membri a determinare le linee strategiche, le tipologie di azione ammissibili e le relative spese – in coerenza con i principi stabiliti dalle relative norme UE – e a gestire interamente il processo di selezione delle operazioni, concessione ed erogazione del finanziamento, gestione e controllo, seppure restando sottoposti alla vigilanza della Commissione e alle relative verifiche.
3. L'utilizzo dei fondi strutturali da parte degli Stati membri - nelle loro articolazioni - fa sì che, tra l'altro, le relative risorse siano considerate come risorse statali, anche ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

---

<sup>2</sup> Tra le proposte presentate dalla Commissione per la programmazione 2014-2020, quelle di maggior rilievo, per quanto qui interessa, sono:

1. AMBIENTE - Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (Life) COM 2011-874 del 12 dicembre 2011, Strumento finanziario per la protezione civile COM 2011-934 del 20 dicembre 2011 e Programma GAMES "*Global Monitoring for Environment and Security*" COM 2011-831 del 30 novembre 2011;
2. RICERCA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA ED ENERGIA - "*Orizzonte 2020: un quadro strategico di ricerca e innovazione*" COM 2011-809 del 30 novembre 2011, Programma "*Competitività e Pmi COSME*" COM 2011-834 del 30 novembre 2011.

4. Nell'ambito del presente periodo di programmazione, rivestono una particolare importanza – per quanto qui interessa – oltre ai finanziamenti destinati agli enti locali e finalizzati alla realizzazione di infrastrutture, anche gli strumenti di ingegneria finanziaria, che consentono una maggiore flessibilità, soprattutto sotto il profilo dei tempi di investimento. Gli strumenti di ingegneria finanziaria - che nella prossima programmazione assumeranno ancora maggiore rilievo, e saranno designati come strumenti finanziari - si basano sul principio del recupero degli investimenti. Gli stessi, in altre parole, non prevedono interventi a fondo perduto, ma finanziamenti, o investimenti - in varie forme e per determinati obiettivi - rimborsabili. La tendenza della nuova programmazione è quella di incentivare il ricorso a strumenti diversi dal fondo perduto.
5. Tra gli attuali strumenti attivabili in forma di ingegneria finanziaria, è di particolare interesse JESSICA - *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* -, che consente alle regioni UE di utilizzare parte dei fondi strutturali, alle stesse assegnati per effettuare “*investimenti rimborsabili*” in progetti inseriti in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. Gli investimenti - che possono assumere la forma di capitale di rischio, prestiti e/o garanzie - sono realizzati attraverso fondi di sviluppo urbano (“FSU”), selezionati tramite gara europea dalle autorità di gestione dei Programmi operativi, oppure selezionati e coordinati da un fondo di partecipazione, eventualmente istituito dalle autorità di gestione, che può essere gestito dalla stessa BEI, laddove l'autorità di gestione abbia stipulato il relativo accordo di finanziamento con quest'ultima.
6. JESSICA è un'iniziativa sviluppata congiuntamente dalla Commissione e dalla BEI, in collaborazione con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, al fine di promuovere gli investimenti sostenibili, la crescita e l'occupazione nelle aree urbane.
7. JESSICA risponde alla richiesta da parte di diversi Stati Membri e del Parlamento Europeo di riservare speciale attenzione all'esigenza di riqualificazione urbana e di investimenti urbani, compresi progetti relativi ad efficienza energetica ed a fonti di energia rinnovabile, investendo in FSU che a loro volta selezionano e finanziano dei progetti urbani di riqualificazione e sviluppo sostenibile e/o progetti di efficientamento/risparmio energetico.
8. Tramite il ricorso a questo strumento, sono finanziabili anche progetti di partenariato pubblico-privato (“PPP”), finalizzati allo sviluppo urbano, che - in tal modo - possono risolvere, tramite un finanziamento a loro dedicato, le note difficoltà di “*closing*” finanziario.



## FONDO DI PARTECIPAZIONE

- Nominato dall’Autorità di Gestione, seleziona i Fondi di Sviluppo Urbano, in cui investe le risorse JESSICA
- Ad oggi il ruolo di Fondo di Partecipazione è svolto nella quasi totalità dei casi da BEI, alla quale può essere affidato direttamente l’incarico

## FONDO DI SVILUPPO URBANO (FSU)

- Investe (con equity, prestiti e/o garanzie) nelle strutture (es. SPV) che realizzano progetti di sviluppo urbano inserite nei PIUSS
- In Italia il FSU può essere un Fondo Mobiliare, Società Finanziaria, Gestione Patrimoniale Separata, ecc.

## RESPONSABILE DELLA PROMOZIONE

- Beneficiario ultimo degli investimenti, realizza i progetti di sviluppo urbano, può essere una struttura del partenariato (es. SPV) o un Ente Locale
- Il soggetto promotore deve rendicontare l’utilizzo dei fondi FESR entro il 2015 (è tuttavia possibile che prevalga un’interpretazione meno restrittiva)

**Figura 1: il meccanismo JESSICA – Fonte: BEI**

### D. I finanziamenti BEI

1. La BEI ha il compito di sostenere gli obiettivi politici dell’Unione europea, accordando prestiti a lungo termine per progetti d’investimento economicamente validi. I prestiti sono concessi in base ad una serie di obiettivi politici e priorità di finanziamento.
2. I prestiti BEI hanno una durata variabile e negoziabile, possono coprire al massimo il 50% dell’investimento e godono di tassi di interesse - sia fissi, sia variabili - più bassi rispetto a quelli applicati da un normale istituto di credito.
3. Per ottenere i prestiti, i progetti devono contribuire al raggiungimento di uno o più dei seguenti obiettivi:
  - sviluppo regionale;
  - tutela dell’ambiente naturale o urbano;
  - sviluppo delle reti di comunicazione;
  - sviluppo delle reti energetiche e/o uso razionale di energia;
  - competitività dell’industria europea (PMI);
  - sviluppo delle reti tecnologiche d’informazione e di telecomunicazione;
  - diffusione dell’innovazione e/o sostegno all’industria dell’audiovisivo;
  - ricerca e sviluppo (R&S);

- sviluppo urbano, compresa l'edilizia sociale<sup>3</sup> e formazione del capitale umano – istruzione e sanità.
4. I beneficiari dei finanziamenti BEI<sup>4</sup> sono organismi del settore pubblico e imprese private.
  5. Per raggiungere i suoi obiettivi, la BEI offre due tipologie di finanziamento: i prestiti globali e i prestiti individuali. Segnatamente:
    - a. i prestiti globali, concessi indirettamente e in collaborazione con il sistema bancario nazionale, finanziano i progetti di sviluppo delle PMI o i progetti per la realizzazione di opere infrastrutturali con un costo inferiore a 25 milioni di Euro. Il contributo non può superare il 50% del costo dell'investimento e la sua durata è di 5-12 anni. Per ottenere questo tipo di finanziamento, gli interessati si possono rivolgere direttamente agli istituti intermediari. Queste iniziative sono finanziate attraverso linee di credito istituite di concerto con banche nazionali e regionali che conoscono il mercato locale;
    - b. i prestiti individuali, invece, sono concessi per progetti che prevedono un investimento superiore ai 25 milioni di Euro, e sono negoziati tra la BEI, il promotore e gli eventuali intermediari finanziari, o garanti, coinvolti. Per accedere a tale prestito è necessario rivolgersi direttamente alla BEI, che dovrà ritenere il relativo progetto ammissibile, sotto il profilo economico, tecnico e finanziario-creditizio.
  6. I prestiti BEI possono aggiungersi ai fondi di provenienza locale, regionale e nazionale o comunitaria. In genere, qualora si abbinino a risorse provenienti dall'UE, i due finanziamenti congiunti non possono superare il 70% del costo del progetto.

Settori	Investimenti effettuati dalle PMI nel settore industriale, progetti di ricerca e sviluppo, uso dell'energia, tutela ambientale, servizio idrico, infrastrutture nelle aree di sviluppo regionale.
Destinatari	Enti locali, Associazioni di imprese pubbliche e private, PMI
Importi	50% del costo totale del progetto
Durata del mutuo	Va negoziata con l'Istituto intermediario
Tasso di interesse	Va negoziata con l'Istituto intermediario
Rate	Va negoziata con l'Istituto intermediario

**Figura 2: prestiti globali (inferiori a 25 milioni di euro).** La pratica va gestita con un intermediario finanziario (ossia, una banca nazionale accreditata presso la BEI).

Settori	Infrastrutture, energia, ambiente, investimenti industriali, ricerca e sviluppo
Destinatari	Enti locali, Associazioni di imprese pubbliche e private

<sup>3</sup> Si noti che l'edilizia residenziale è – almeno per quanto riguarda l'Italia – esclusa dall'ambito di applicazione dei fondi strutturali, se non per quanto riguarda gli investimenti finalizzati all'efficientamento energetico, entro determinati limiti.

<sup>4</sup> La BEI è diventata una considerevole fonte di risorse finanziarie per i "PPP, nei quali il settore privato è chiamato a contribuire in modo innovativo al finanziamento, alla costruzione, all'ammodernamento e alla gestione delle strutture pubbliche.

	private, banche
Importi	50% del costo totale del progetto
Durata del mutuo	Settore industriale: 5-12 anni Infrastrutture, energia, grandi progetti: 15-25 anni
Tasso di interesse	Indicati dalla BEI
Rate	Costanti, annuali, semestrali, trimestrali, o rate uniche

**Figura 3: prestiti individuali (oltre i 25 milioni di euro).** Le richieste possono essere inoltrate direttamente alla BEI.

**Link utili:**

- <http://www.finanziamentidiretti.eu/>
- <http://www.eib.org/epec/>
- <http://www.jessica.europa.eu>
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.cfm)

\*.\*.\*.\*.\*

Roma, 5 novembre 2013

**Avv. Velia M. Leone**

