RELAZIONE SPECIALE 24/2025

IT

Strumenti finanziari nell'ambito della politica di coesione

I fondi rimborsati sono riutilizzati in misura limitata

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Indice

Paragrafo

01 - 14 | Principali messaggi 01

01 - 05 | Perché questo tema è importante

06 - 14 | Constatazioni e raccomandazioni della Corte

15 - 64 | Le osservazioni della Corte in dettaglio 02

15 - 37 | Il potenziale degli strumenti finanziari della politica di coesione per un uso più continuativo dei fondi non è stato sfruttato appieno

17 - 27 | Durante il periodo di ammissibilità, il reimpiego dei capitali restituiti agli strumenti finanziari è molto limitato

28 - 37 | Gli Stati membri e le regioni utilizzano i fondi residui per finalità della politica di coesione, sia pur con alcune limitazioni

38 - 64 | Il quadro per gli strumenti finanziari della politica di coesione non incentiva il reimpiego

39 - 51 | Il quadro giuridico non è sufficientemente chiaro ed inequivocabile riguardo all'obbligo di massimizzare il reimpiego dei rientri

52 - 60 | La Commissione non ha controllato efficacemente il reimpiego delle risorse rimborsate agli strumenti finanziari

61 - 64 | Gli Stati membri tengono conto in qualche misura dell'obbligo di reimpiego, ma gli accordi di finanziamento non forniscono generalmente incentivi a reinvestire

Allegati

Allegato I – L'audit

Allegato II – Disposizioni degli accordi di finanziamento sul reimpiego dopo il periodo di ammissibilità (fondi residui), strumenti finanziari in tutti e tre i periodi

Allegato III – Disposizioni sul reimpiego nei regolamenti recanti disposizioni comuni per i periodi 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027

Allegato IV – Elenco degli strumenti finanziari sottoposti a audit

Acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Equipe di audit

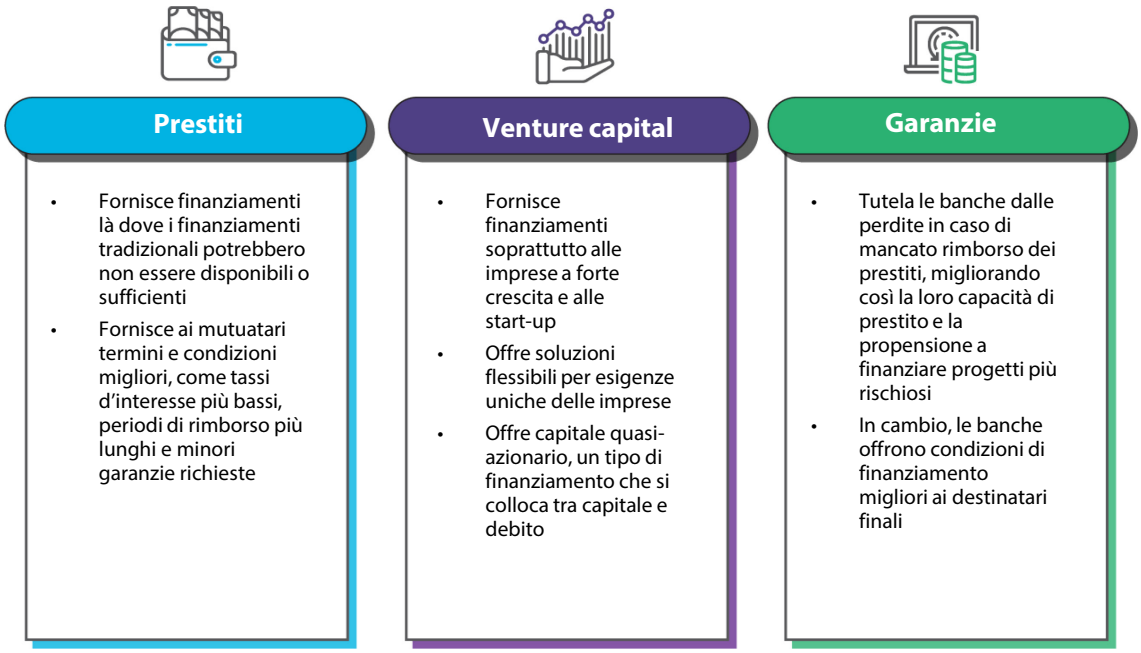
01 Principali messaggi

Perché questo tema è importante

01 Nella politica di coesione, i finanziamenti sono generalmente forniti sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto una tantum. Gli strumenti finanziari costituiscono una forma alternativa di sostegno in cui, per far fronte ai fallimenti del mercato, i fondi dell'UE sono erogati ai destinatari finali attraverso prodotti finanziari. Essi consentono alle autorità di gestione nazionali di fornire un sostegno rimborsabile invece che sovvenzioni. Poiché le risorse rimborsate ("rientri") possono essere utilizzate per sostenere ulteriori destinatari finali, gli stessi fondi pubblici possono essere impiegati più volte per conseguire gli obiettivi della politica di coesione grazie a progetti validi. Il ricorso agli strumenti finanziari è adatto soprattutto nei casi in cui gli investimenti possono generare sufficienti rendimenti finanziari o risparmi da utilizzare per il rimborso del sostegno ricevuto. La diffusione di questi strumenti nella politica di coesione è cresciuta nel periodo 2007-2013 e ulteriormente nel periodo 2014-2020, mentre è leggermente diminuita nel periodo 2021-2027. Il sostegno attraverso gli strumenti finanziari viene fornito soprattutto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione.

02 Si ritiene che gli strumenti finanziari aumentino l'efficienza dei finanziamenti pubblici grazie alla loro natura ***potenzialmente rotativa***. Ciò significa che i capitali restituiti dai destinatari finali (ad esempio, tramite il rimborso dei prestiti) possono essere reimpiegati per fornire un sostegno analogo ad altri destinatari finali. L'obbligo per i destinatari finali di rimborsare il sostegno ricevuto è considerato un incentivo a ***gestire in modo sano le finanze***, ossia attraverso una pianificazione accurata, investimenti di migliore qualità e una maggiore disciplina finanziaria. Gli strumenti finanziari hanno inoltre la potenzialità di ***generare un effetto moltiplicatore***, attraendo ulteriori finanziamenti pubblici o privati. La ***figura 1*** illustra i diversi tipi di strumenti finanziari.

Figura 1 | Tipi di strumenti finanziari



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di FI-Compass.

03 Gli importi totali impegnati per gli strumenti finanziari sono stati pari a 16,9 miliardi di euro nel periodo 2007-2013 e sono saliti a 31,0 miliardi di euro nel periodo 2014-2020, per poi scendere a 19,4 miliardi di euro nel periodo 2021-2027. Escludendo la riassegnazione dei fondi dovuta alla pandemia di COVID-19, nei tre periodi è stato erogato attraverso strumenti finanziari circa il 5 % del bilancio per la coesione. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Irlanda e Lussemburgo, hanno utilizzato gli strumenti finanziari.

04 Il quadro giuridico per gli strumenti finanziari consente agli Stati membri di trattenere le risorse che sono state utilizzate almeno una volta durante il periodo di ammissibilità. Tuttavia, le autorità nazionali devono ***riutilizzare*** le somme restituite dai destinatari finali agli strumenti finanziari sia ***durante che dopo i periodi di ammissibilità***, anche se si applicano norme diverse.

05 L'obiettivo dell'audit era esaminare se uno dei principali benefici degli strumenti finanziari della politica di coesione – il loro potenziale utilizzo rotativo e il conseguente uso più continuativo di questi fondi pubblici – si sia concretizzato nella pratica e in che misura. Le conclusioni della Corte dei conti europea (di seguito "la Corte") sono basate sull'esame delle modalità con cui il ***quadro giuridico*** per gli strumenti finanziari della politica di coesione incentiva il reimpiego dei ***rientri*** e come questi sono stati ***utilizzati nella pratica*** per un campione di 90 strumenti finanziari in cinque Stati membri (Germania, Grecia, Ungheria, Italia e Slovacchia). La finalità dell'audit è contribuire alla preparazione del periodo successivo al 2027, allo scopo di ottimizzare il riutilizzo degli strumenti finanziari esistenti e quello dei nuovi strumenti istituiti nella seconda metà dell'attuale periodo, individuando i motivi per cui il reimpiego non è ancora sufficiente e come può essere ulteriormente incentivato. Per maggiori informazioni sul contesto e dettagli sull'estensione e approccio dell'audit, si veda l'***allegato I***.

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

06 La Corte conclude che nella pratica l'effetto rotativo è stato parzialmente raggiunto, sebbene non ne siano state sfruttate appieno le potenzialità. Durante il periodo di ammissibilità, il reimpiego dei capitali restituiti ("rientri") agli strumenti finanziari è limitato a causa di fattori quali la pressione ad assorbire i fondi gravante sulle autorità di gestione, la natura a lungo termine degli investimenti, le priorità di attrarre investitori privati, o di fattori esterni. Dopo il periodo di ammissibilità, le risorse disponibili rimanenti negli strumenti finanziari ("fondi residui") sono generalmente riutilizzate per le finalità della politica di coesione. Il quadro giuridico consente però di destinare tali fondi al pagamento di sovvenzioni, limitando così l'effetto rotativo. Sebbene il quadro giuridico preveda l'obbligo di reimpiego, la Corte ha constatato che non è sufficientemente chiaro ed inequivocabile l'obbligo di massimizzare il reimpiego dei rientri. Unitamente alla mancanza di un controllo efficace da parte della Commissione, questa scarsa chiarezza determina livelli di impegno diversi tra le varie autorità di gestione.

Non sono state sfruttate appieno le potenzialità degli strumenti finanziari della politica di coesione per un utilizzo più continuativo dei fondi

07 La Corte ha riscontrato che **il reimpiego dei fondi durante il periodo di ammissibilità è limitato**. Solo 12 dei 61 strumenti finanziari sottoposti ad audit hanno riutilizzato almeno in parte i capitali rientrati durante il periodo di ammissibilità per sostenere ulteriori investimenti. Una delle principali ragioni è la pressione gravante sulle autorità di gestione affinché assorbano completamente la dotazione degli strumenti finanziari del periodo di programmazione per evitare di perdere i fondi messi a disposizione dal bilancio dell'UE. Il problema si acuisce quando di strumenti finanziari sono costituiti in ritardo o quando sono loro assegnati finanziamenti aggiuntivi attraverso "integrazioni" (paragrafi ***17***-***22***).

08 Il basso reimpiego durante il periodo di ammissibilità è anche una normale conseguenza della natura a medio o lungo termine degli investimenti (che possono essere prorogati in forza dei periodi di grazia), il che limita i rientri disponibili per il reimpiego. Un'altra ragione fondamentale è che le autorità di gestione, invece di richiedere ai gestori di fondi di riutilizzare automaticamente i rientri, talvolta aspettano di accumulare i capitali restituiti prima di decidere come riutilizzarli. Questo tempo di attesa, pur consentendo di allineare il reimpiego di tali importi alle necessità emergenti, all'andamento del mercato e ai cambiamenti del contesto politico, riduce la possibilità di sostenere un maggior numero di destinatari finali grazie ai rientri. Un altro motivo è l'intento di dare priorità al conseguimento di un effetto moltiplicatore attraendo ulteriori investitori privati, anziché al riutilizzo dei rientri (paragrafi ***23***-***27***).

09 La Corte ha anche rilevato che se i fondi rientrati durante il periodo vengono depositati su conti di tesoreria per sostenere la liquidità nazionale o generare interessi, ciò impedisce naturalmente il loro reimpiego (paragrafo ***25***).

10 Per quanto riguarda il **reimpiego degli importi dopo il periodo di ammissibilità (fondi residui)**, la Corte ha riscontrato che gli **Stati membri e le regioni utilizzano i fondi** per le finalità della politica di coesione, **così come richiesto dalla legislazione, sebbene con alcune limitazioni**. Per il periodo di programmazione 2007-2013, i fondi residui sono stati riutilizzati per tutti gli strumenti finanziari del campione della Corte, salvo uno. I fondi sono stati riutilizzati negli stessi strumenti finanziari, per costituire nuovi strumenti per il periodo 2014-2020, come cofinanziamento nazionale per nuovi strumenti finanziari della politica di coesione o per coprire i costi e le commissioni di gestione. Poiché il quadro giuridico non prevede che i fondi siano spesi nuovamente in forma rimborsabile, alcune autorità di gestione li utilizzano come sovvenzioni. Benché giuridicamente ammesso, ciò esclude qualsiasi ulteriore effetto rotativo (paragrafi ***28***-***37***).

Il quadro istituito per gli strumenti finanziari della politica di coesione non incentiva il reimpiego

11 A giudizio della Corte, i quadri giuridici che disciplinano i tre periodi di riferimento non sono sufficientemente chiari e inequivocabili da consentire di massimizzare il reimpiego dei rientri. Sebbene l'obbligo di reimpiego sia previsto per tutti e tre i periodi, le disposizioni per il periodo 2007-2013 erano piuttosto generiche. Sono diventate più precise per il periodo 2014-2020 e il regolamento corrispondente ha chiarito determinati aspetti importanti (cfr. ***allegato I***). Inoltre, le disposizioni giuridiche sono state integrate da numerose note orientative per le autorità di gestione. Per il periodo corrente (2021-2027), la Commissione ritiene che le disposizioni siano sufficientemente chiare e ha deciso di non emanare ulteriori orientamenti (paragrafi ***38***-***51***).

12 La Corte ha rilevato che i regolamenti recanti disposizioni comuni per i periodi 2014-2020 e 2021-2027 consentono agli Stati membri di riutilizzare le risorse rimborsate dopo il periodo di ammissibilità (fondi residui) per fornire sovvenzioni ai beneficiari, invece di riutilizzarli prorogando gli strumenti finanziari esistenti o costituendo nuovi strumenti finanziari. Anche se ciò può essere giustificato in casi specifici, non è coerente con il principio dell'effetto rotativo, in quanto esclude qualsiasi possibilità di un ulteriore reimpiego dei fondi (paragrafo ***43***).

13 La Corte conclude inoltre che la Commissione non ha monitorato a sufficienza il reimpiego dei capitali rimborsati agli strumenti finanziari. Sebbene le autorità di gestione fossero tenute a comunicare alla Commissione il reimpiego dei capitali rimborsati sia nel periodo 2007-2013 che in quello 2014-2020 (anche se in misura diversa), la Commissione non ha verificato né utilizzato a sufficienza tali dati a fini di monitoraggio. Di conseguenza, si ignora ancora in che misura i rientri di capitale siano stati effettivamente reimpiegati. Inoltre, sebbene la Commissione abbia svolto 11 audit tematici sugli strumenti finanziari, questi hanno riguardato solo il 3 % del numero totale di strumenti finanziari in tale periodo. La Corte ha riscontrato inoltre che la documentazione di audit sull'obbligo di riutilizzo era limitata (paragrafi ***52***-***60***).

14 Infine, la Corte ha esaminato in che modo le disposizioni degli Stati membri sull'istituzione dei singoli strumenti finanziari affrontino la questione del reimpiego. Ha riscontrato che tutti gli accordi di finanziamento sottoposti ad audit affrontavano in qualche misura il tema del reimpiego **durante il periodo di ammissibilità**, ma che vi erano notevoli differenze per quanto riguarda l'impegno a reinvestire i capitali rimborsati e il corrispondente livello di dettaglio. Per il reimpiego dei **fondi residui**, la metà degli strumenti finanziari inclusi nel campione esaminato dalla Corte richiedeva il trasferimento dei rientri nei conti dell'ente pubblico (autorità di gestione) fino a quando non fosse stata presa una decisione *ad hoc* sul loro reimpiego. L'altra metà stabiliva che i rientri dovessero restare nella disponibilità del gestore del fondo, per essere utilizzati per la stessa finalità nello stesso strumento finanziario o nel suo successore, consentendone il reimpiego immediato (paragrafi *61*-*64*).

Raccomandazioni della Corte

Raccomandazione 1

Sfruttare appieno il potenziale dei rientri durante i periodi di programmazione

La Commissione dovrebbe, in coordinamento con gli Stati membri, mirare a massimizzare l'utilizzo dei capitali rientrati degli strumenti finanziari durante i pertinenti periodi di programmazione:

a) incentivando il reimpiego dei rientri prima di richiedere ulteriori fondi;

b) promuovendo il reimpiego automatico dei rientri come procedura standard per sostenere più destinatari finali e più progetti validi attinenti alla politica in questione;

c) tenendo conto dei potenziali rientri per valutare *ex ante* le dimensioni adeguate dei singoli strumenti finanziari ed evitando la tardiva costituzione di questi ultimi, che aumenta la pressione a spendere le dotazioni e ostacola così il reimpiego dei rientri;

d) consentendo integrazioni alle dotazioni iniziali solo per gli strumenti finanziari che hanno utilizzato i capitali rimborsati in modo efficace.

Termine di attuazione: 2027

Raccomandazione 2

Migliorare la vigilanza sull'uso dei capitali restituiti durante il periodo di programmazione e svolgere audit sull'utilizzo successivo dei fondi residui

La Commissione, in coordinamento con gli Stati membri, dovrebbe:

a) monitorare l'effettivo riutilizzo dei fondi durante il periodo di programmazione e rafforzare le misure di audit associate;

b) svolgere audit sull'utilizzo dei fondi residui dopo la fine del periodo di programmazione.

Termine di attuazione: 2027

02 Le osservazioni della Corte in dettaglio

Il potenziale degli strumenti finanziari della politica di coesione per un uso più continuativo dei fondi non è stato sfruttato appieno

15 La maggior parte del sostegno della politica di coesione dell'UE è fornita ai beneficiari sotto forma di sovvenzioni. Queste, in linea di principio, non vanno rimborsate, a meno che non si accertino irregolarità nella loro richiesta. Gli strumenti finanziari rappresentano un modo alternativo per fornire finanziamenti dell'UE, sotto forma di prestiti, garanzie e capitale di rischio. Si tratta di un sostegno da rimborsare alle autorità pubbliche che lo hanno concesso al verificarsi di determinate condizioni. I capitali che vengono restituiti (anche detti "rientri") possono essere utilizzati per sostenere altri beneficiari e progetti. Questo "effetto rotativo" offre quindi la possibilità di utilizzare ripetutamente i fondi pubblici, sfruttandone così al meglio e in modo continuativo il potenziale (***allegato I***, paragrafo ***01***).

16 Nel caso degli strumenti finanziari, le risorse (dotazioni) utilizzate (versate ai destinatari finali) almeno una volta durante il periodo di ammissibilità possono essere trattenute dagli Stati membri. Inoltre, il quadro giuridico prevede l'obbligo di riutilizzare le risorse restituite degli strumenti finanziari (***allegato I***, paragrafi ***13***-***15***). Anche se le norme differiscono a seconda che i rientri siano ricevuti durante o successivamente ai periodi di ammissibilità applicabili, il concetto è lo stesso: utilizzare i fondi per sostenere ulteriori investimenti in progetti che promuovono la coesione economica, sociale e territoriale. Nel corso dell'audit, la Corte ha esaminato se, e in che misura, la Commissione e gli Stati membri abbiano ottenuto nella pratica tale effetto rotativo.

Durante il periodo di ammissibilità, il reimpiego dei capitali restituiti agli strumenti finanziari è molto limitato

17 Le disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 richiedono[1] che le risorse rimborsate agli strumenti finanziari della politica di coesione ***durante il periodo di ammissibilità*** siano reimpiegate per:

- finanziare ulteriori investimenti attraverso lo stesso o un altro strumento finanziario, conformemente agli specifici obiettivi definiti nell'ambito della corrispondente priorità del programma;
- coprire le perdite risultanti da interessi negativi che potrebbero applicarsi ai saldi depositati, se tali perdite si verificano nonostante una gestione attiva della tesoreria da parte degli organismi che attuano gli strumenti finanziari;
- finanziare il rimborso dei costi e delle commissioni di gestione sostenuti per l'attuazione dello strumento finanziario.

18 La Corte ha esaminato l'utilizzo dei fondi rimborsati per un campione selezionato in modo aleatorio di 61 strumenti finanziari del periodo 2014-2020 (***allegato IV***) e ha analizzato se fossero stati reimpiegati conformemente alle disposizioni comuni (per maggiori dettagli sull'approccio di audit della Corte, cfr. ***allegato I***).

19 Ha constatato che solo 12 di questi 61 strumenti finanziari sottoposti ad audit per il periodo 2014-2020 avevano reimpiegato almeno in parte i capitali rientrati durante il periodo di ammissibilità per sostenere ulteriori investimenti. Altri 19 avevano utilizzato parte di tali risorse per coprire i costi e le commissioni di gestione. La Corte ha rilevato inoltre che gli accordi di finanziamento tra le autorità di gestione e i gestori di fondi non prevedono generalmente l'immediato reimpiego "automatico" dei rientri non appena disponibili, ma richiedono una decisione specifica dell'autorità di gestione di utilizzare i fondi per finanziare nuovi investimenti (cfr. ***riquadro 1***).

---

[1] Articolo 44 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Riquadro 1

Reimpiego automatico rispetto a decisioni individuali

Il reimpiego automatico fa sì che le risorse rimborsate siano reinvestite non appena disponibili, senza l'obbligo di attendere specifiche decisioni di reinvestimento da parte dell'autorità di gestione. Solo cinque dei 61 strumenti finanziari sottoposti ad audit nel periodo 2014-2020 avevano incluso tale disposizione nei rispettivi accordi di finanziamento: uno nel caso del fondo di prestito Thüringen-Dynamik (Germania) e quattro nel caso di fondi specifici (fondi di prestito e garanzia) nell'ambito del fondo di partecipazione Fare Lazio (Italia).

Quando non è previsto il reimpiego automatico, l'autorità di gestione o il gestore del fondo può comunque decidere successivamente durante il periodo di ammissibilità di rinvestire i rientri ricevuti. Ad esempio, in Ungheria, un fondo di prestito per capitale di esercizio si è dimostrato così efficace che l'autorità di gestione ha deciso di rilanciarlo durante il periodo di ammissibilità finanziandolo attraverso i rientri. Tuttavia, quando il reimpiego è subordinato ad una decisione specifica dell'autorità di gestione invece di essere automatico, il processo di reinvestimento viene rallentato e se ne riduce quindi il potenziale.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione.

20 In generale, nel corso dell'audit la Corte non ha individuato alcun impegno sistematico da parte delle autorità di gestione o dei gestori dei fondi a massimizzare il reimpiego dei fondi durante il periodo di ammissibilità, a causa:

- della pressione ad assorbire dapprima tutte le dotazioni del programma a favore degli strumenti finanziari per evitare l'annullamento degli impegni e la conseguente perdita dei fondi disponibili a titolo del bilancio dell'UE;
- dell'istituzione tardiva degli strumenti finanziari o delle loro successive integrazioni, tutti fattori che limitano il periodo potenziale in cui i capitali possono essere restituiti e quindi riutilizzati;
- della natura a medio o lungo termine degli investimenti, con eventuali periodi di grazia, che limita così i rientri di capitale durante il periodo;
- del fatto che le autorità di gestione preferiscono accumulare i capitali rimborsati prima di decidere in che modo utilizzarli, al fine di allinearne il successivo reimpiego alle nuove esigenze, all'andamento del mercato, ai cambiamenti del contesto politico ecc.;

- della priorità attribuita al conseguimento di un effetto moltiplicatore attraendo ulteriori investitori privati, invece che al reimpiego dei capitali rientrati;
- della tendenza a depositare fondi in conti di tesoreria per sostenere la liquidità nazionale o generare proventi da interessi.

21 Poiché solo il primo ciclo di investimenti finanziati dagli strumenti finanziari è rimborsato dal bilancio dell'UE e i relativi fondi possono essere trattenuti dallo Stato membro, molte autorità di gestione hanno menzionato la pressione ad assorbire i fondi come una causa importante per il limitato reimpiego dei capitali rientrati. Utilizzare i rientri invece di spendere la dotazione iniziale dello strumento finanziario per il programma comporterebbe l'annullamento degli impegni e, quindi, la perdita di fondi dell'UE per lo Stato membro o la regione (cfr. ***riquadro 2***). Questo rischio è particolarmente elevato se gli strumenti finanziari sono sovradimensionati o sono stati costituiti a periodo di ammissibilità inoltrato, per cui il tempo restante per spendere gli stanziamenti è limitato. Ad esempio, il fondo di prestito e garanzia TEPIX II in Grecia è stato costituito nel novembre 2016 ed è stato nel complesso un prodotto riuscito; tuttavia, solo l'89,7 % dell'intera dotazione iniziale del programma era stata utilizzata alla fine del periodo di ammissibilità. Non vi è stato quindi alcun incentivo o il tempo per reimpiegare i fondi rientrati durante tale periodo, poiché l'assorbimento sarebbe stato ancora inferiore.

Riquadro 2

Le integrazioni ad uno strumento finanziario slovacco hanno contribuito a far assorbire i fondi non utilizzati del periodo di programmazione 2007-2013 durante il periodo di ammissibilità, ma non hanno incentivato il reimpiego delle risorse restituite

In Slovacchia, nel periodo di programmazione 2007-2013 il fondo statale di sviluppo dell'edilizia residenziale (Štátny fond rozvoja bývania, SFRB) ha istituito, nell'ambito dell'iniziativa JESSICA, uno strumento finanziario per prestiti destinati a finanziare investimenti nelle misure di efficientamento energetico per condomini.

L'accordo di finanziamento tra l'SFRB e l'autorità di gestione responsabile è stato firmato nel 2013. L'importo iniziale assegnato nel 2013 ammontava a 8 milioni di euro (compresi 6,8 milioni di euro del Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR).

Nel 2015, con l'approssimarsi della chiusura del periodo 2007-2013, l'autorità di gestione del programma operativo regionale in questione aveva la necessità di assorbire le risorse restanti del programma, pena la perdita delle stesse. Alla luce del successo dello strumento finanziario, l'SFRB ha accettato di integrarlo con ulteriori 90,6 milioni di euro e successivamente con ulteriori 66,3 milioni di euro.

Queste due integrazioni hanno aumentato la dotazione iniziale di circa venti volte. L'autorità di gestione ha così potuto raggiungere il pieno assorbimento delle risorse del programma alla chiusura, evitando in tal modo un potenziale annullamento degli impegni. Sebbene tutti i prestiti fossero stati erogati durante il periodo di ammissibilità, le integrazioni hanno compromesso qualsiasi incentivo a riutilizzare i rientri ricevuti durante il periodo.

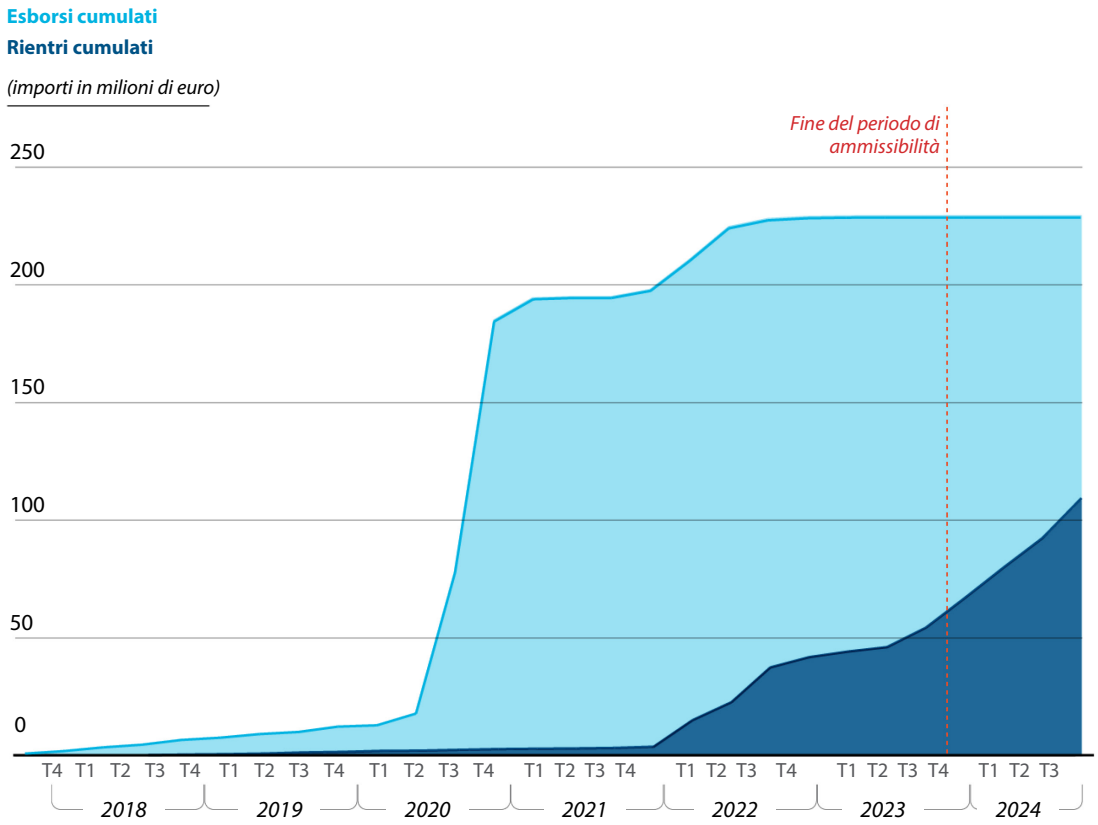
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dal Fondo statale per lo sviluppo dell'edilizia residenziale (SFRB).

22 Alcune autorità di gestione hanno scelto di aumentare la dotazione iniziale degli strumenti finanziari durante il periodo di ammissibilità mediante "integrazioni". Anche se questo approccio ha accresciuto l'assorbimento a livello di programma, ha anche aumentato la pressione a utilizzare questi fondi aggiuntivi, incentivando di fatto questa opzione invece di dare la priorità al reimpiego dei capitali rientrati. Inoltre, queste integrazioni hanno aumentato i fondi residui disponibili alla fine del periodo di ammissibilità (paragrafo ***28***), che gli Stati membri possono utilizzare in modo più flessibile rispetto ai finanziamenti concessi nel quadro dei programmi iniziali. Ad esempio, la dotazione dell'UE per il fondo di prestito "KMU Darlehenfonds Berlin" in Germania è stata integrata a più riprese dall'autorità di gestione e l'ultimo aumento ha avuto luogo solo 13 giorni prima della fine del periodo di ammissibilità, escludendo in tal modo qualsiasi possibilità di riutilizzare i rientri.

23 Un altro fattore che limita le potenzialità di reimpiego è il fatto che la maggior parte degli strumenti finanziari include prodotti finanziari a medio e lungo termine (in termini di scadenza). È possibile che alcuni strumenti, come i prestiti a lungo termine per lo sviluppo dell'edilizia residenziale, siano rimborsati integralmente solo dopo 25 anni, o addirittura dopo se sono previsti periodi di grazia. I fondi azionari sono solitamente fondi chiusi, ma con una durata almeno decennale. Di conseguenza, i rientri potrebbero pervenire verso la fine del periodo di ammissibilità o addirittura dopo. Ciò limita intrinsecamente qualsiasi potenziale effetto rotativo durante il periodo di ammissibilità.

24 Nel campione esaminato dalla Corte, la durata più breve era di tre anni mentre quella più lunga di 25 anni. La ***figura 2*** mostra i rientri nel tempo per il fondo italiano "POR Puglia Microcredito" per prestiti alle piccole e medie imprese (PMI), costituito nel luglio 2017 per concedere prestiti fino a cinque anni con un periodo di grazia di altri 12 mesi. Le prime erogazioni dei prestiti sono iniziate alla fine del 2017 e gli ultimi rimborsi sono previsti per il 2028. Alla fine del periodo di ammissibilità (2023), solo il 23 % dei fondi erogati era stato restituito ed era disponibile per essere reinvestito.

Figura 2 | Erogazioni e rientri trimestrali cumulati, POR Puglia Microcredito, 2017-2024



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Regione Puglia.

25 L'audit della Corte ha confermato che un'altra ragione importante per il ridotto effetto rotativo durante il periodo di ammissibilità è il fatto che gli accordi di finanziamento con i gestori di fondi non impongono il reimpiego automatico (***riquadro 1***), poiché le autorità di gestione preferiscono adottare decisioni individuali sul reimpiego. Tali decisioni sono generalmente adottate solo dopo che si è accumulata una massa critica di rientri, il che può avvenire persino dopo la fine del periodo di ammissibilità. Tale approccio può riflettere il desiderio delle amministrazioni nazionali o regionali di accumulare i rientri e riutilizzare solo successivamente i fondi per rispondere alle necessità emerse sul mercato o alle priorità economiche o politiche più recenti. Tale approccio, pur consentendo anche di sostenere temporaneamente la liquidità delle autorità di gestione ed addirittura di generare entrate da interessi, ritarda notevolmente i reimpieghi e ne riduce il potenziale di sostenere quanti più destinatari finali possibili e i loro validi progetti.

26 Una spiegazione fornita agli auditor della Corte per giustificare lo scarso reimpiego dei rientri durante il periodo di ammissibilità era collegata all'obiettivo di conseguire un effetto moltiplicatore raccogliendo capitali aggiuntivi per gli strumenti finanziari presso investitori privati, cercando un compromesso tra l'obiettivo di moltiplicatore finanziario e il reimpiego dei rientri. La finalità è essenzialmente quella di utilizzare il contributo dell'UE per coprire i rischi degli investimenti privati e per offrire condizioni preferenziali. Benché l'obiettivo di attirare investitori privati conseguendo un effetto moltiplicatore e quello di massimizzare il reimpiego dei rientri per sostenere più destinatari siano entrambi ugualmente legittimi, utilizzare i rientri per compensare le perdite degli investitori privati riduce l'ammontare di capitali rientrati disponibili per il reimpiego. Nel campione di 61 strumenti finanziari selezionato dalla Corte, 34 contemplavano e hanno conseguito un qualche effetto moltiplicatore.

27 Infine, i fondi azionari/fondi per il venture capital sono diversi in quanto l'accordo di finanziamento non prevede in genere alcun obbligo di reinvestire automaticamente i rientri o altre entrate (rendimenti, dividendi) nel corso della loro vita. Nella regione Lazio in Italia, esiste persino un cosiddetto "divieto di riutilizzo" ossia eventuali rientri (sotto forma sia di capitale che di profitti) non possono essere reimpiegati e devono essere immediatamente restituiti agli investitori privati. Nel campione della Corte, solo un limitato numero di programmi (principalmente azionari) coinvolgevano investitori privati ed effettivamente in questi casi non è stato possibile individuare alcun reimpiego dei fondi.

Gli Stati membri e le regioni utilizzano i fondi residui per finalità della politica di coesione, sia pur con alcune limitazioni

28 In base alle disposizioni comuni[2], gli Stati membri devono definire meccanismi per reimpiegare, dopo la fine del periodo di ammissibilità, eventuali risorse imputabili al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) restituite dai destinatari finali agli strumenti finanziari, ricevute sia nel corso che dopo la fine del periodo (i cosiddetti **fondi residui**). Poiché per il periodo 2007-2013 non era stato fissato alcun limite di tempo, i fondi residui devono essere utilizzati fino ad esaurimento. Per i periodi 2014-2020 e 2021-2027, le relative norme stabiliscono il reimpiego obbligatorio delle risorse restituite fino alla fine dell'ottavo anno successivo alla fine del periodo di ammissibilità.

---

[2] Articolo 78, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 1083/2006, articolo 45 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e articolo 62 del regolamento (UE) 2021/1060.

29 In base alle norme, i fondi residui dovrebbero essere reinvestiti come segue: per lo stesso tipo di misure (2007-2013), conformemente alle finalità dei programmi (2014-2020) o in conformità degli obiettivi strategici dei programmi (2021-2027).

30 La Corte ha esaminato l'utilizzo effettivo e programmato dei fondi residui per una selezione di 22 strumenti finanziari del periodo 2007-2013 e di 61 strumenti finanziari del periodo 2014-2020 (***allegato IV***). Ha valutato se le autorità di gestione abbiano riutilizzato i fondi residui conformemente ai requisiti stabiliti dalle disposizioni comuni (per maggiori dettagli sull'approccio di audit della Corte, si veda l'***allegato I***).

Reimpiego dei fondi residui ereditati dagli strumenti finanziari del periodo 2007-2013

31 La ***tabella 1*** mostra gli strumenti finanziari per il periodo 2007-2013 inclusi nel campione della Corte, insieme ai relativi fondi residui, e il modo in cui dovevano essere riutilizzati. In tutti i casi i fondi sono stati in qualche modo riutilizzati, salvo nel fondo di garanzia greco HELTEP. Benché il periodo di ammissibilità si sia concluso nel 2015, in questo caso una decisione sul reimpiego era ancora pendente al momento dell'audit della Corte. Nel frattempo, i fondi residui erano detenuti su un conto fruttifero presso la Banca centrale greca (***riquadro 3***).

Tabella 1 | Reimpiego dei fondi residui – strumenti finanziari del periodo 2007-2013

Paese	*Nome dello strumento finanziario*	*Reimpiego dei fondi residui per:*
Germania	**KMU-Darlehensfonds Berlin**	continuazione sotto forma di strumento finanziario nazionale con finalità analoghe
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	cofinanziamento nazionale dello strumento finanziario successore nel quadro della politica di coesione
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	sovvenzioni della politica di coesione a nuovi progetti con finalità simili (per lo sviluppo urbano 2021-2027)
	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	continuazione sotto forma di strumento finanziario nazionale con finalità analoghe, cofinanziamento nazionale per lo strumento finanziario successore nel quadro della politica di coesione
	Thüringen Dynamik	cofinanziamento nazionale dello strumento finanziario successore e di nuovi strumenti finanziari della politica di coesione con finalità analoghe (sostegno alle PMI nei periodi 2014-2020 e 2021-2027)
Grecia	**TEPIX I**	continuazione sotto forma di strumento finanziario nazionale (TEPIX intermedio) e nuovo strumento finanziario nazionale (DELFI), entrambi con finalità analoghe
	HELTEP – Garanzia	nessun reimpiego, detenuti in un conto bancario fruttifero
Ungheria	**PO GOP Prestiti**	nuovi strumenti finanziari nazionali per finalità analoghe (Fondo per lo sviluppo urbano Kecskemét, fondo per il venture capital Irinyi II, fondo per il venture capital Széchenyi, fondo nazionale di investimento, fondo di sviluppo delle imprese del bacino dei Carpazi) e copertura dei costi e delle commissioni di gestione dopo la fine del periodo di ammissibilità
	PO KMR Venture	
Italia	**Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA**	sovvenzioni della politica di coesione (per i comuni con meno di 60 000 abitanti) e nuovo strumento finanziario (nel periodo 2021-2027)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – IF Holding fund	nuovo strumento finanziario della politica di coesione con finalità analoghe (Lazio Venture 2014-2020) e copertura dei costi di rifinanziamento
Slovacchia	**POR Jessica – SFRB**	continuazione dello stesso strumento finanziario per cinque anni dopo la fine del periodo di ammissibilità e poi strumenti finanziari nazionali con la stessa finalità
	OP CEG Jeremie - SIH	nuovi strumenti finanziari con finalità analoghe, concessione di prestiti allo strumento finanziario della politica di coesione e copertura dei costi e delle commissioni di gestione

Nota: le informazioni contenute in questa tabella si riferiscono al livello dei fondi di partecipazione. I 13 fondi riportati nella tabella comprendono complessivamente 22 fondi specifici.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione.

32 Molti accordi di finanziamento stabiliscono che i fondi residui siano inizialmente inclusi nei bilanci regionali o nazionali. Pertanto, sono necessarie decisioni individuali delle amministrazioni pubbliche per riutilizzarli (paragrafo ***64***) La Corte ha riscontrato che per tutti gli strumenti finanziari nel campione esaminato, eccetto il fondo greco HELTEP, i fondi residui sono stati utilizzati per le finalità richieste, vale a dire:

- mantenere gli stessi strumenti finanziari (Germania, Italia, Slovacchia);
- costituire nuovi strumenti finanziari (politica di coesione o altro) con finalità simili (Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Slovacchia);
- finanziare il co-finanziamento nazionale di nuovi strumenti finanziari della politica di coesione nel periodo successivo (Germania, Italia);
- finanziare le commissioni e i costi di gestione degli strumenti finanziari (Ungheria, Slovacchia);
- erogare sovvenzioni per scopi analoghi a quelli dello strumento finanziario iniziale (Germania, Italia; si veda anche il ***riquadro 4***).

Riquadro 3

Fondo di garanzia HELTEP (Grecia)

Al momento dell'audit, quasi 10 anni dopo la fine del periodo di ammissibilità, i fondi residui ereditati dal fondo di garanzia greco HELTEP, ammontanti a circa 300 milioni di euro, non erano stati riutilizzati ed erano ancora detenuti in un conto di tesoreria.

Questo fondo di garanzia ha svolto un ruolo importante all'epoca nel sostenere le banche commerciali greche durante la crisi finanziaria. Era stato costituito nel 2012 per consentire alla Banca europea per gli investimenti (BEI) di prestare fondi alle banche commerciali greche, che a loro volta avevano concesso prestiti alle PMI che non erano in grado di assumere prestiti presso altre fonti.

Dopo il 2017 la BEI non ha avuto più bisogno di concedere prestiti alle banche greche a tal fine, in quanto queste potevano ottenere finanziamenti dai mercati finanziari. Lo strumento finanziario di garanzia è stato quindi liquidato.

Una decisione del governo greco sul reimpiego dei fondi residui è ancora pendente, il che significa che per 10 anni non è stato ottenuto alcun effetto rotativo a beneficio degli obiettivi della politica di coesione dell'UE. Invece, gli interessi maturati sui fondi contribuiscono a finanziare il bilancio nazionale.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dall'autorità di gestione greca EPANEK.

Reimpiego dei fondi residui ereditati dagli strumenti finanziari del periodo 2014-2020

33 La ***tabella 2*** mostra il reimpiego dei fondi residui nel campione esaminato dalla Corte, così come deciso dalle autorità di gestione entro la fine del 2024, sulla base dei rientri effettivamente ricevuti a tale data.

Tabella 2 | Reimpiego dei fondi residui – strumenti finanziari del periodo 2014-2020

Paese	*Nome dello strumento finanziario*	*Reimpiego dei fondi residui per:*
Germania	**KMU-Darlehensfonds Berlin**	colmare il fabbisogno tra i finanziamenti del periodo 2014-2020 e quelli del periodo 2021-2027, poi come cofinanziamento nazionale dello strumento finanziario successore
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	rafforzare il finanziamento micromezzanino alle PMI
	Thüringen Dynamik	continuazione sotto forma di fondo nazionale alle stesse condizioni
Grecia	**TEPIX I**	non ancora deciso: l'importo dei rientri/rimborsi è su un conto presso la Banca di Grecia
	EQUIFUND	i rimborsi sono depositati su un conto del gestore del fondo, potrebbe continuare nel periodo 2021-2027
	COVID-19 – Garanzia	ancora nessun rimborso dovuto alla natura dello strumento finanziario
Ungheria	**GINOP Priorità 8 – Fondo di partecipazione (22 fondi specifici)**	finanziamento di un programma nazionale (programma Széchenyi Kàrtya), cofinanziamento nazionale per lo strumento finanziario della politica di coesione 2021-2027 e copertura dei costi e delle commissioni di gestione dopo la fine del periodo di ammissibilità
	EFOP – prestiti	sovvenzioni a due progetti della politica di coesione
Italia	**Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – Fondo di partecipazione (4 fondi specifici)**	cofinanziamento nazionale agli strumenti finanziari della politica di coesione (Lazio Venture II nel periodo 2021-2027)
	POR Puglia Microcredito	contributo nazionale agli strumenti finanziari della politica di coesione (Equity Puglia, Minibond e Technodiae nel periodo 2021-2027)
Slovacchia	**IROP PA 4 – SFRB**	continuazione dello stesso strumento finanziario a livello nazionale con finalità analoghe (principalmente a sostegno delle misure di efficientamento energetico) e copertura dei costi e delle commissioni di gestione
	OP II PA 11 – Fondo di partecipazione (24 fondi specifici)	continuazione dello stesso strumento finanziario a livello nazionale con finalità analoghe (principalmente a sostegno delle PMI) e copertura dei costi e delle commissioni di gestione

Nota: le informazioni contenute in questa tabella si riferiscono al livello dei fondi di partecipazione. I 12 fondi riportati nella tabella comprendono complessivamente 61 fondi specifici.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione.

34 Come per il periodo 2007-2013, le decisioni sul reimpiego sono state generalmente in linea con le norme vigenti e i rientri sono stati principalmente utilizzati nell'ambito degli stessi o di nuovi strumenti finanziari per finalità analoghe. Ad esempio, i due principali gestori di fondi in Slovacchia SIH e SFRB mantengono i fondi residui all'interno degli stessi strumenti finanziari e li riutilizzano per lo stesso tipo di azioni per almeno otto anni dopo la fine del periodo di ammissibilità, eccetto per gli importi utilizzati per coprire i costi e le commissioni di gestione. In Germania, i fondi residui del Mikromezzaninfonds Deutschland Bund verranno utilizzati come cofinanziamento nazionale per uno strumento finanziario successore per il periodo 2021-2027 nell'ambito del corrispondente programma della politica di coesione e i fondi residui del Thüringen Dynamik verranno trasferiti ad uno strumento finanziario regionale successore che non riceve alcun nuovo finanziamento nell'ambito della politica di coesione. Per l'Italia, verranno sostenuti nuovi strumenti finanziari con finalità analoghe, sia in Lazio che in Puglia.

35 La Corte ha rilevato anche un caso nel periodo 2014-2020 in cui i fondi residui erano stati utilizzati per fornire sovvenzioni a progetti con finalità simili. In linea di principio, tuttavia, un finanziamento una tantum sotto forma di sovvenzione esclude qualsiasi ulteriore effetto rotativo. Nonostante ciò, il reimpiego dei fondi restituiti sotto forma di sovvenzioni potrebbe essere giustificato in casi eccezionali (***riquadro 4***).

Riquadro 4

Utilizzo dei fondi residui per erogare sovvenzioni una tantum – esempi

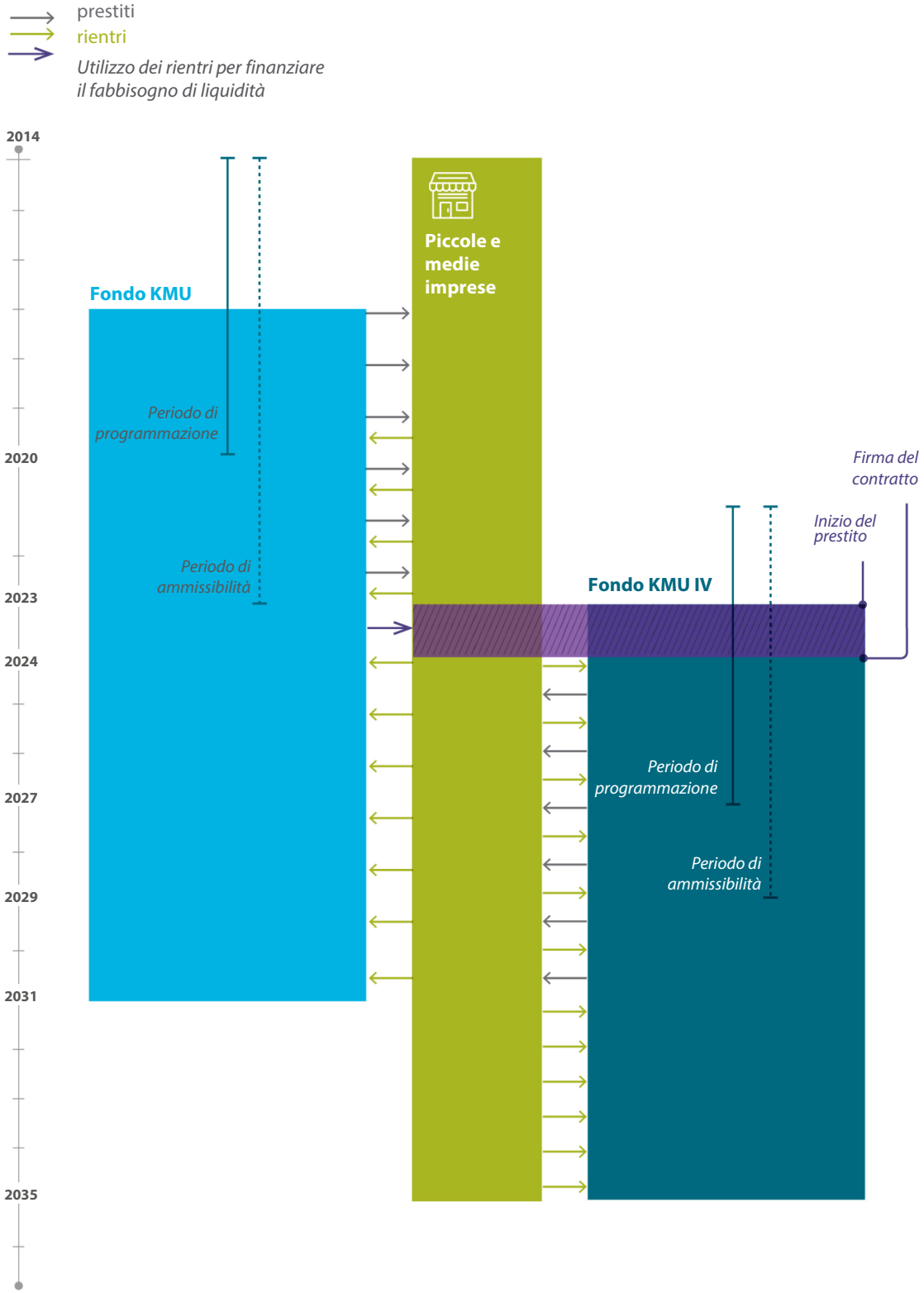
Le autorità per il programma operativo per le risorse umane in Ungheria non hanno mantenuto nel periodo 2021-2027 lo strumento finanziario di prestito del periodo 2014-2020, ma hanno deciso di utilizzare i fondi residui per fornire sovvenzioni per finanziare il completamento di due progetti di ristrutturazione scolastica che erano stati prematuramente interrotti durante la pandemia di COVID-19.

Per il precedente periodo 2007-2013, la Corte ha rilevato che i fondi residui del Stadtentwicklungsfonds Brandenburg tedesco, che concedeva prestiti per progetti pubblici di sviluppo urbano, sono stati utilizzati per erogare sovvenzioni a favore di progetti analoghi. Le autorità non hanno mantenuto lo strumento finanziario nella sua forma originaria in quanto la domanda era diventata insufficiente, dato che sul mercato erano reperibili prestiti più convenienti.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione di Germania e Ungheria.

36 Un altro esempio dell'utilizzo dei fondi residui dopo la fine del periodo di ammissibilità 2014-2020 è quello di colmare il fabbisogno di liquidità fino a quando i nuovi strumenti finanziari del periodo 2021-2027 non fossero diventati operativi. In Germania, dove la domanda nell'ambito del KMU Darlehensfonds Berlin (fondo KMU III) 2014-2020 è continuata dopo la fine del periodo di ammissibilità, i fondi residui hanno consentito di concedere prestiti fino a quando non è stato istituito lo strumento finanziario successore (***figura 3***), in modo da evitare interruzioni causate dai cicli di programmazione dell'UE.

Figura 3 | Utilizzare i fondi residui per colmare il fabbisogno di liquidità tra i periodi di programmazione, di ammissibilità e di finanziamento dei KMU Darlehensfonds Berlin 2014-2020 (KMU III) e 2021-2027 (KMU IV)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dall'autorità di gestione.

37 Al momento dell'audit della Corte, non era ancora stata presa alcuna decisione sull'utilizzo dei fondi residui in Grecia per TEPIX II ed EquiFund. In Italia, è stata utilizzata solo una parte dei fondi residui ereditati dagli strumenti finanziari del Lazio e del POR Puglia Microcredito, in attesa di ulteriori decisioni al riguardo.

Il quadro per gli strumenti finanziari della politica di coesione non incentiva il reimpiego

38 La Corte ha esaminato in che misura il quadro giuridico per i diversi periodi di programmazione abbia incentivato lo sfruttamento delle potenzialità dell'effetto rotativo negli strumenti finanziari e se la Commissione e gli Stati membri abbiano messo in atto misure idonee a massimizzarlo.

Il quadro giuridico non è sufficientemente chiaro ed inequivocabile riguardo all'obbligo di massimizzare il reimpiego dei rientri

39 Perché le autorità di gestione siano fortemente incentivate a riutilizzare i rientri per sostenere ulteriori investimenti, è necessario che il quadro giuridico preveda in modo chiaro ed inequivocabile l'obbligo di reimpiego, includendo requisiti minimi per il riutilizzo di qualsiasi capitale restituito, nonché obiettivi, forma e tempistica. D'altra parte, le norme devono consentire agli Stati membri una flessibilità sufficiente per allineare tale obbligo alle necessità emergenti, all'andamento dei mercati, alle modifiche del contesto politico e ad altre esigenze e condizioni.

40 L'uso degli strumenti finanziari nella politica di coesione è disciplinato dai regolamenti recanti disposizioni comuni per i diversi periodi di programmazione (***allegato I***, paragrafi ***13***-***15***). I regolamenti di esecuzione e gli orientamenti della Commissione forniscono ulteriori dettagli per interpretare e chiarire le disposizioni comuni.

41 Nel corso dei tre periodi di programmazione successivi il quadro giuridico si è evoluto per quanto riguarda la misura in cui stabilisce e chiarisce l'obbligo di reimpiego. Mentre le disposizioni del periodo 2007-2013 erano piuttosto generali al riguardo, le disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 erano più dettagliate e chiarivano determinati aspetti importanti (cfr. ***allegato I***). La Commissione ha integrato queste disposizioni con un gran numero di orientamenti per le autorità di gestione, anche se non specificamente sul reimpiego. Per l'attuale periodo di programmazione 2021-2027, la Commissione ritiene che le disposizioni comuni siano sufficientemente chiare e ha deciso di non diffondere ulteriori orientamenti.

42 Tuttavia, anche se la formulazione delle disposizioni comuni 2014-2020 e 2021-2027 prevede l'obbligo di riutilizzare le risorse rimborsate durante il periodo di programmazione[3], la Commissione ha lasciato alle autorità di gestione ampia discrezionalità nel riutilizzo dei fondi durante tale periodo. Nella pratica, l'approccio adottato dalla Commissione ha fatto sì che l'effetto rotativo fosse monitorato solo in misura molto limitata, riducendo potenzialmente gli incentivi per gli Stati membri e le regioni a massimizzare il reimpiego dei rientri durante il periodo di programmazione.

43 Inoltre, le disposizioni comuni dei periodi 2014-2020 e 2021-2027 consentono agli Stati membri di riutilizzare le risorse rimborsate dopo il periodo di ammissibilità ("fondi residui") per fornire sovvenzioni ai beneficiari, invece di riutilizzarli prorogando gli strumenti finanziari esistenti o costituendo nuovi strumenti finanziari. Anche se l'uso di sovvenzioni una tantum può essere giustificato in casi specifici (***riquadro 4***), non è coerente con il principio dell'effetto rotativo in quanto elimina qualsiasi possibilità di ulteriore reimpiego dei fondi.

Periodo di programmazione 2007-2013

44 L'articolo 78, paragrafo 7, delle disposizioni comuni 2007-2013 prevede un obbligo di reimpiego solo molto generale, affermando che le risorse restituite devono essere utilizzate a favore di progetti di sviluppo urbano, delle piccole e medie imprese o per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, incluso negli alloggi esistenti. Non vengono indicati vincoli per quanto riguarda la forma, l'importo o il termine ultimo per il reimpiego e le disposizioni comuni non distinguono tra obblighi di reimpiego durante e dopo il periodo di ammissibilità.

[3] Articolo 44 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e articolo 62 del regolamento (UE) 2021/1060.

45 Ad integrazione delle disposizioni comuni, la Commissione ha pubblicato diversi documenti di orientamento. Uno di questi, la nota di orientamento del 2011 sugli strumenti di ingegneria finanziaria ai sensi dell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, suggerisce agli Stati membri di riutilizzare le risorse restituite a beneficio dello stesso tipo di azione, nella stessa regione e per una durata indeterminata, fino all'esaurimento dei fondi. Tuttavia, questa nota è stata diffusa a periodo di programmazione inoltrato, quando cioè la maggior parte degli strumenti finanziari era già stata costituita. Poiché gli orientamenti non sono vincolanti per gli Stati membri, la nota non è stata universalmente seguita.

Periodo di programmazione 2014-2020

46 Il considerando 34 delle disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 fa riferimento al fatto che gli strumenti finanziari sono sempre più importanti dato il loro potenziale effetto moltiplicatore sui fondi della politica di coesione, la loro capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private e poiché le forme di rotazione dei mezzi finanziari rendono tale sostegno "più sostenibile" a lungo termine.

47 L'articolo 44, paragrafo 1, disciplina il reimpiego ***durante il periodo di ammissibilità*** e prevede che le risorse rimborsate agli strumenti finanziari e imputabili al sostegno fornito dai fondi SIE siano utilizzate per: a) ulteriori investimenti attraverso lo stesso strumento finanziario o altri strumenti finanziari, b) coprire le perdite risultanti da interessi negativi che potrebbero applicarsi ai saldi depositati e c) coprire i costi di gestione e le commissioni di gestione dello strumento finanziario.

48 L'articolo 45 disciplina il reimpiego delle risorse restituite ***dopo la fine del periodo di ammissibilità*** e richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le risorse imputabili al sostegno dei fondi SIE, rimborsate durante un periodo di almeno otto anni dalla fine del periodo di ammissibilità, siano reimpiegate conformemente alle finalità dei rispettivi programmi. Questo può avvenire sia nell'ambito dello stesso strumento o di altri strumenti finanziari o attraverso altre forme di sostegno, come le sovvenzioni.

49 La Commissione non ha diffuso alcuna nota orientativa esaustiva sul reimpiego, ma nel tempo ha chiarito alcuni aspetti dei rientri rispondendo a domande poste dalle autorità di gestione (***riquadro 5***). Anche se le autorità di gestione hanno giudicato complessivamente utile questo scambio di informazioni, alcune ritenevano che gli orientamenti sarebbero stati più accessibili se fossero stati raccolti in un unico sito.

Riquadro 5

I chiarimenti forniti dalla Commissione sul reimpiego dei rientri durante e dopo la fine del periodo di ammissibilità

La Commissione ha fornito consulenza alle autorità di gestione su diversi aspetti relativi al reimpiego dei rientri, ad esempio:

1) le risorse restituite durante il periodo di ammissibilità possono essere impiegate per coprire le commissioni e i costi di gestione che superano i massimali stabiliti dalle disposizioni comuni;

2) le risorse restituite relative ad un periodo di programmazione possono essere riutilizzate come cofinanziamento nazionale per gli strumenti finanziari nel successivo periodo di programmazione ma non nel periodo in corso;

3) le risorse imputabili al sostegno dei fondi SIE restituite agli strumenti finanziari a partire dal 1° gennaio 2032 non dovranno rispettare l'obbligo di reimpiego e potranno essere utilizzate per altre finalità.

Fonte: risposte della Commissione alle domande poste dalle autorità di gestione sui rientri nel periodo 2014-2020.

50 La Corte ha inoltre rilevato che la Commissione aveva inviato una lettera di orientamento alla Germania in cui ammetteva il riutilizzo dei rientri imputabili ai fondi SIE per coprire il costo del cofinanziamento nazionale nello stesso periodo (tasso d'interesse pagato da una banca nazionale di sviluppo per assumere prestiti sul mercato finanziario). Tale pratica era però rigorosamente vietata dagli orientamenti stessi della Commissione per il periodo di programmazione 2007-2013 e anche dai nuovi orientamenti per il periodo 2014-2020 (cfr. punto 2 del ***riquadro 5***).

Periodo di programmazione 2021-2027

51 L'articolo 62, paragrafo 1, delle disposizioni comuni 2021-2027 sull'obbligo di reimpiego durante il periodo di ammissibilità, sebbene molto simile nella formulazione a quello per il periodo 2014-2020, introduce il principio della sana gestione finanziaria. Chiarisce che i rientri possono essere riutilizzati per i costi e le commissioni di gestione, ma solo in relazione ad ulteriori investimenti. A parte questo, le disposizioni comuni non presentano differenze sostanziali rispetto a quelle del periodo 2014-2020. Ciononostante, la Commissione ritiene che le norme siano sufficientemente chiare e che non sia necessario diffondere ulteriori orientamenti.

La Commissione non ha controllato efficacemente il reimpiego delle risorse rimborsate agli strumenti finanziari

52 I finanziamenti della politica di coesione, compresi gli strumenti finanziari, sono soggetti alla gestione concorrente in cui la Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità della gestione e dell'esecuzione dei fondi dell'UE conformemente alle norme e nel rispetto dei princìpi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, la Commissione mantiene la responsabilità finale per l'esecuzione del bilancio dell'UE e deve vigilare sul lavoro svolto dalle diverse autorità, agenzie e organismi negli Stati membri[4]. Questa vigilanza comprende il monitoraggio, la verifica e l'audit dell'utilizzo dei fondi dell'UE. La Corte ha esaminato in che modo la Commissione esercita tali compiti in relazione agli strumenti finanziari.

53 La Corte ha riscontrato che le autorità di gestione sono tenute a riferire alla Commissione in merito al reimpiego dei rientri nei periodi 2007-2013 e 2014-2020, anche se in misura diversa. Tuttavia, la Commissione non ha verificato e utilizzato a sufficienza questi dati sul reimpiego dei rientri forniti dagli Stati membri. Sebbene la Commissione abbia svolto 11 audit tematici sugli strumenti finanziari, la Corte ha riscontrato che questi audit hanno riguardato solo il 3 % del numero totale di strumenti finanziari e che la documentazione di audit sull'obbligo di riutilizzo era limitata.

54 Mentre nel periodo 2007-2013 le autorità degli Stati membri non erano tenute a riferire in merito al reimpiego dei rientri ***durante il periodo di ammissibilità***, per il periodo di programmazione 2014-2020 le autorità di gestione avevano l'obbligo di fornire informazioni esaustive al riguardo. Per il periodo 2021-2027, la Commissione ha ridotto gli obblighi di rendicontazione ed ha eliminato l'obbligo per le autorità degli Stati membri di fornire dati sul reimpiego dei rientri durante il periodo.

55 Per quanto riguarda il reimpiego delle risorse restituite ***dopo il periodo di ammissibilità***, alla chiusura del programma la Commissione verifica le disposizioni degli Stati membri sul successivo utilizzo dei fondi residui. Tuttavia, la Commissione non monitora, verifica o sottopone ad audit l'effettivo utilizzo dei fondi residui e non sa se gli Stati membri o le regioni abbiano effettivamente utilizzato nella pratica i fondi residui per fornire ulteriore sostegno per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, come richiesto dalle disposizioni comuni.

---

[4] Articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

56 La Corte ha inoltre riscontrato un'incongruenza nei requisiti giuridici di entrambi i periodi di programmazione (2014-2020 e 2021-2027). Gli Stati membri sono in effetti tenuti a riutilizzare i rientri generati durante un periodo di otto anni dalla fine del periodo di programmazione. Allo stesso tempo, però, i documenti relativi agli strumenti finanziari in questione devono essere conservati per tre anni dopo la chiusura (per il periodo 2014-2020) e cinque anni dopo l'ultimo pagamento allo strumento finanziario (per il periodo 2021-2027). La Commissione dispone così di strumenti limitati per monitorare e sottoporre ad audit i fondi residui.

Periodo di programmazione 2007-2013

57 Durante il periodo 2007-2013 la Commissione non disponeva di informazioni sull'entità delle risorse restituite e sul loro reimpiego. Sulla base delle informazioni che gli Stati membri erano tenuti a fornire come parte dei pacchetti di chiusura, la Commissione stima che i destinatari finali abbiano restituito 8,5 miliardi di euro (circa metà dei fondi assegnati agli strumenti finanziari in quel periodo di programmazione). Tale importo include i fondi residui dichiarati dagli Stati membri e le stime della Commissione sui futuri rientri fino alla liquidazione degli strumenti. Tuttavia, il dato non è attendibile in quanto la Commissione non ha mai verificato né svolto audit sull'effettivo (ri)utilizzo di questi fondi residui.

Periodo di programmazione 2014-2020

58 Nel periodo 2014-2020 sono stati introdotti obblighi di rendicontazione più ampi per le autorità di gestione sul reimpiego dei rientri durante il periodo di programmazione[5]. La Commissione ha inoltre diffuso orientamenti specifici ad integrazione del regolamento[6]. La Corte ha rilevato che la Commissione ha effettuato controlli di plausibilità sui dati forniti dagli Stati membri nelle relazioni annuali sull'attuazione, ma non ha mai verificato o svolto audit per accertare l'attendibilità dei dati forniti. L'audit della Corte ha confermato che i dati non erano sempre attendibili; ad esempio, le autorità di gestione hanno talvolta dichiarato erroneamente di non aver riutilizzato i fondi. Inoltre, la Commissione ha chiesto dati solo sul primo ciclo di investimenti, per cui ha potuto ottenere un quadro solo incompleto e limitato dell'effetto rotativo.

---

[5] L'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e l'allegato I del regolamento di esecuzione (UE) n. 821/2014 della Commissione definiscono il modello per la comunicazione delle informazioni sugli strumenti finanziari, tra cui le informazioni sugli importi rimborsati dai destinatari finali (riga 36) e sulle risorse riutilizzate (riga 37).

[6] *2021 update of the annotated template for reporting on financial instruments*.

59 La Commissione ha elaborato sintesi annuali sugli strumenti finanziari sulla base dei dati ad essa comunicati[7]. Tuttavia, non è stata preparata alcuna relazione annuale sull'attuazione per il 2023[8] (ultimo anno del periodo di ammissibilità) e di conseguenza non saranno disponibili dati sul reimpiego dal 2023 fino alla chiusura nel 2026. Si è persa così l'opportunità di verificare, sottoporre ad audit e anche valutare l'effettivo reimpiego dei rientri, dato che in questo periodo si assisterà a un'accelerazione nell'accumulo dei rientri e quindi a significative potenzialità di reimpiego.

Periodo di programmazione 2021-2027

60 Per il periodo di programmazione 2021-2027, gli obblighi di informativa sull'uso degli strumenti finanziari sono stati ridotti e sono diventati molto meno dettagliati. La Commissione ha addotto come motivazione la necessità di semplificare il processo e migliorare la precisione dei dati che continueranno ad essere forniti. In base alle disposizioni comuni[9], le informazioni sul reimpiego delle risorse restituite dai destinatari finali non sono più necessarie. La Commissione non ha quindi elementi sulla cui base monitorare, verificare e svolgere audit sul reimpiego dei rientri durante il periodo di programmazione. In assenza di un qualsiasi controllo da parte della Commissione, gli Stati membri sono ancora meno incentivati a riutilizzare le risorse rimborsate rispetto all'assorbimento dei fondi disponibili nell'ambito dei programmi operativi.

Gli Stati membri tengono conto in qualche misura dell'obbligo di reimpiego, ma gli accordi di finanziamento non forniscono generalmente incentivi a reinvestire

61 La Corte ha esaminato in che misura le autorità degli Stati membri tengono conto dell'obbligo di reimpiego al momento della costituzione degli strumenti finanziari e se adottano misure per incoraggiare i gestori dei fondi a riutilizzare i rientri. La Corte ha esaminato gli accordi di finanziamento degli strumenti finanziari selezionati.

---

[7] Articolo 46, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

[8] Articolo 50 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

[9] Articolo 42 del regolamento (UE) 2021/1060.

62 Nella fase di costituzione degli strumenti finanziari, l'autorità di gestione e il gestore del fondo firmano un accordo di finanziamento che stabilisce i termini e le condizioni di attuazione. In base al quadro giuridico, questo accordo deve includere disposizioni relative al reimpiego delle risorse restituite durante e dopo la fine del periodo di ammissibilità[10].

63 La Corte ha riscontrato che, benché gli accordi di finanziamento tengano conto in qualche modo della questione del reimpiego ***durante il periodo di ammissibilità***, esistono notevoli differenze per quanto riguarda l'impegno a reinvestire le risorse restituite e il relativo livello di dettaglio. Mentre alcuni citano solo le disposizioni comuni, altri contengono requisiti più specifici (cfr. ***tabella 3***). Tuttavia, anche se è prassi comune coprire i costi e le commissioni di gestione con i rientri, la Corte ha individuato un obbligo a reinvestire automaticamente i rientri solo in sei casi relativi al fondo di partecipazione Fare Lazio (comprendente quattro fondi specifici) e al Thüringen Dynamik nei periodi 2007-2013 e 2014-2020.

[10] Allegato IV del regolamento (UE) n. 1303/2013 e allegato X del regolamento (UE) 2021/1060.

Tabella 3 | Disposizioni sul reimpiego durante il periodo di ammissibilità negli accordi di finanziamento, strumenti finanziari dei periodi 2014-2020 e 2021-2027

Paese	*Nome dello strumento finanziario*	*Periodo*	*Utilizzo durante il periodo*
Germania	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014-2020	1) per la remunerazione preferenziale del gestore del fondo, 2) per il rimborso dei costi e delle commissioni di gestione sostenuti dal gestore del fondo, 3) per coprire i potenziali tassi di interesse negativi, 4) per la parte restante per ulteriori investimenti
		2021-2027	1) per la remunerazione preferenziale del gestore del fondo, 2) per il rimborso dei costi e delle commissioni di gestione dell'IBB 3) per coprire i potenziali tassi di interesse negativi, 4) per ulteriori investimenti nei beneficiari finali
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	2014-2020	per coprire la richiesta di interessi dell'ERP-SV e rimborsare i fondi erogati dall'ERP-SV come quota di cofinanziamento nazionale
		2021-2027	principalmente per pagare gli interessi al cofinanziatore nazionale (ERP-SV) e per coprire i costi e le commissioni di gestione
	Thüringen Dynamik	2014-2020	per nuovi investimenti nei beneficiari finali nel periodo di finanziamento a partire dal 2021
Grecia	TEPIX II	2014-2020	per ulteriori investimenti attraverso lo stesso o altri strumenti finanziari o per coprire i costi di gestione di TEPIX II
	TEPIX III	2021-2027	per ulteriori investimenti attraverso lo stesso o altri strumenti finanziari o per coprire i costi di gestione
	EQUIFUND	2014-2020	principalmente per coprire le commissioni e i costi di gestione e per investimenti attraverso lo stesso o altri strumenti finanziari
	COVID-19 – Garanzia	2014-2020	per il pagamento di commissioni di gestione arretrate e per il pagamento di interessi nel caso di tassi di interesse negativi
Ungheria	GINOP Priorità 8 – Fondo di partecipazione (22 fondi specifici)	2014-2020	per ulteriori investimenti e per coprire le commissioni e i costi di gestione
	EFOP – prestiti	2014-2020	
	GINOP Plusz – prestiti	2021-2027	
Italia	FARE Lazio - Fondo di partecipazione (4 fondi specifici)	2014-2020	per ulteriori investimenti attraverso il riutilizzo automatico dei rientri fino al 31 ottobre 2023
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	per ulteriori investimenti nello stesso strumento finanziario a norma dell'articolo 44 dell'RDC del 2013
	PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	per ulteriori investimenti e per la copertura delle commissioni e dei costi di gestione e delle perdite potenziali a norma dell'articolo 62 dell'RDC del 2021
Slovacchia	IROP PA 4 – SFRB	2014-2020	per ulteriori investimenti nello stesso strumento finanziario
	PO II PA 11 – Fondo di partecipazione (24 fondi specifici)	2014-2020	a norma dell'articolo 44 dell'RDC del 2013

Nota: le informazioni contenute in questa tabella si riferiscono al livello dei fondi di partecipazione. I 17 fondi riportati nella tabella comprendono complessivamente 68 fondi specifici.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione.

64 Vi sono inoltre notevoli differenze tra le disposizioni degli accordi di finanziamento sull'utilizzo dei fondi residui ***dopo il periodo di ammissibilità*** (***allegato II***). La metà degli strumenti finanziari inclusi nel campione della Corte prevedeva il trasferimento dei rientri sui conti delle amministrazioni (autorità di gestione) fino all'adozione di un'apposita decisione sul reimpiego in linea con le disposizioni comuni. L'altra metà stabiliva che i rientri dovessero restare nella disponibilità del gestore del fondo, per essere utilizzati per la stessa finalità nello stesso strumento finanziario o nel suo successore (***riquadro 6***).

Riquadro 6

Strumenti finanziari che continuano a investire dopo la fine del periodo di ammissibilità

Quando gli accordi di finanziamento stabiliscono che i rientri debbano restare nella disponibilità del gestore del fondo per essere reinvestiti, questo indica che l'autorità di gestione si impegna maggiormente a utilizzare i fondi residui per la stessa finalità.

La Corte ha riscontrato diversi esempi di questo tipo nel campione esaminato:

- gli accordi di finanziamento del fondo di prestito KMU-Darlehensfonds Berlin stabilivano per tutti e tre i periodi che i fondi residui dovessero restare nella disponibilità del gestore del fondo per continuare a fornire sostegno alle PMI;
- gli accordi di finanziamento per gli strumenti finanziari di prestito Thüringen Dynamik dei periodi 2007-2013 e 2014-2020 stabilivano che i fondi residui dovessero essere utilizzati per finanziare lo strumento successore istituito dallo stesso gestore del fondo, al fine di sostenere le PMI;
- in Slovacchia, a partire dal periodo 2014-2020, il quadro giuridico nazionale e tutti gli accordi di finanziamento hanno stabilito che i fondi residui dovessero essere riutilizzati nello stesso strumento finanziario per lo stesso obiettivo per almeno otto anni dopo la fine del periodo di ammissibilità ed eventualmente anche in seguito, in base ad una valutazione del mercato o a una decisione dell'amministrazione pubblica competente.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 22 ottobre 2025.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – L'audit

Strumenti finanziari nella politica di coesione

01 Tradizionalmente, la politica di coesione è attuata attraverso sovvenzioni, ossia fornendo sostegno finanziario una tantum a beneficiari pubblici o privati per la realizzazione di progetti a sostegno degli obiettivi della politica regionale. Gli **strumenti finanziari** sono una forma di sostegno in cui i fondi dell'UE sono erogati ai destinatari finali attraverso prodotti finanziari. Essi rappresentano un'alternativa ai programmi di sovvenzione tradizionali e sono più adatti nei casi in cui gli investimenti possono generare rendimenti finanziari o risparmi utilizzabili per rimborsare il sostegno ricevuto.

02 Gli strumenti finanziari sono stati formalmente introdotti nella politica di coesione dell'UE nel periodo di programmazione 2007-2013, anche se prima di allora vi erano state alcune versioni iniziali o iniziative pilota. Sono stati ulteriormente evidenziati e promossi dalla Commissione come un modo per sostenere l'effetto dei finanziamenti dell'UE erogati agli Stati membri attraverso un impiego reiterato nei successivi periodi 2014-2020 e 2021-2027. Possono assumere diverse forme: prestiti, garanzie o investimenti azionari/quasi azionari.

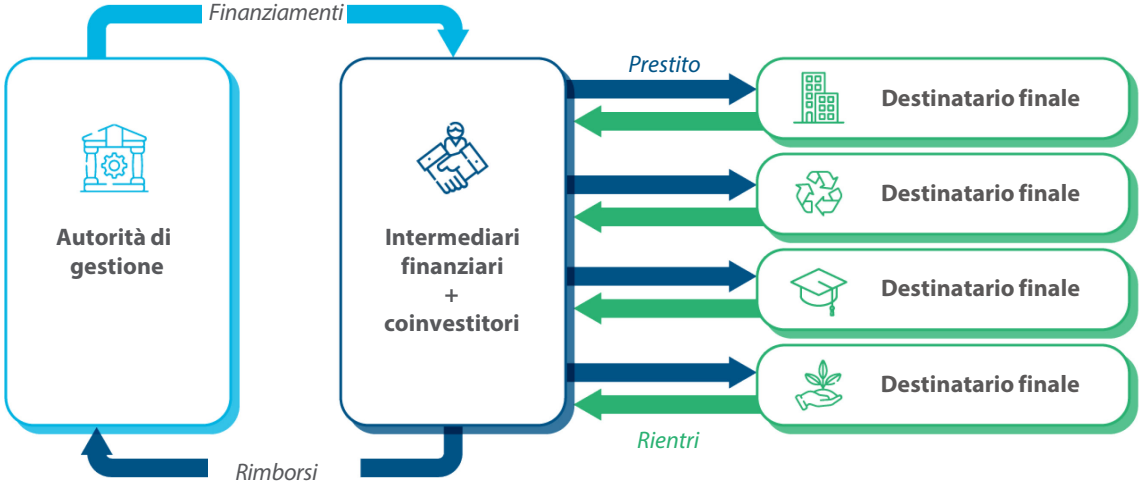
03 I **prestiti** concessi dagli strumenti finanziari della politica di coesione sono concepiti per ovviare ai fallimenti del mercato erogando fondi là dove i finanziamenti tradizionali potrebbero non essere disponibili o sufficienti per il gruppo di destinatari finali che si intende sostenere. Gli strumenti finanziari di prestito del FESR spesso adottano un modello di condivisione del rischio in cui l'eventuale mancato rimborso dei prestiti è coperto congiuntamente dalle risorse dei programmi del FESR e da quelle dell'intermediario finanziario che attua lo strumento. È così possibile concedere prestiti a destinatari finali ad alto rischio di inadempienza, che pertanto non troverebbero finanziamenti sul mercato, o semplicemente fornire ai mutuatari termini e condizioni migliori di quelli che potrebbero altrimenti aspettarsi, come tassi d'interesse più bassi, periodi di rimborso più lunghi e minori garanzie richieste. I prestiti possono anche essere combinati con sovvenzioni per fornire un sostegno supplementare ai destinatari finali, anche sotto forma di contributi in conto interessi, sovvenzioni per l'assistenza tecnica, sovvenzioni in conto capitale e abbuoni di capitale. Ciò contribuisce a rendere i finanziamenti più accessibili e i progetti più sostenibili.

04 I finanziamenti in **capitale azionario** possono svolgere un ruolo cruciale nel sostenere le imprese, soprattutto quelle a forte crescita e le start-up innovative, e sono particolarmente vantaggiosi per le attività imprenditoriali che intendono sviluppare prodotti innovativi, creare nuovi mercati o espandersi in nuovi territori. Forniscono il capitale necessario per ricerca e sviluppo, marketing e operazioni di espansione. Gli investitori in capitale azionario diventano proprietari di una quota dell'attività, condividendone i profitti e le perdite. Per allineare gli interessi degli investitori con quelli dell'impresa è necessario promuovere un approccio collaborativo per la crescita ed il successo. I finanziamenti in capitale azionario offrono soluzioni flessibili che possono essere adattate alle esigenze uniche delle imprese, prevedendo, ad esempio, cicli di finanziamento diversi, ricorso a venture capital invece che a private equity, nonché varie strategie di uscita. Il finanziamento **quasi-azionario** si colloca tra capitale azionario e debito e ha un rischio più elevato del debito privilegiato e un rischio inferiore rispetto al capitale azionario primario.

05 Gli strumenti finanziari di **garanzia** mirano a tutelare le banche dalle perdite in caso di mancato rimborso dei prestiti, accrescendo così la loro capacità di prestito e la propensione a finanziare progetti più rischiosi. Le banche che ricevono garanzie sono spesso tenute a offrire migliori condizioni ai destinatari finali, come tassi di interesse più bassi e minori requisiti in materia di garanzie reali, rendendo così i prestiti più accessibili e economici. Le garanzie possono potenzialmente generare un effetto moltiplicatore, grazie al quale un importo relativamente modesto di fondi di garanzia può sostenere un portafoglio di prestiti molto più ampio. Ad esempio, una garanzia su prestiti di portafoglio con un tasso di garanzia dell'80 % e un tasso massimo di garanzia del 25 % può sostenere un portafoglio di prestiti cinque volte superiore all'importo garantito del portafoglio.

06 Nella politica di coesione, i prodotti finanziari sostenuti dagli strumenti finanziari sono forniti ai destinatari finali tramite intermediari finanziari (***figura 1***). Questi sono generalmente banche del settore pubblico o privato oppure altri intermediari finanziari, anziché gli enti pubblici responsabili dell'esecuzione dei finanziamenti tradizionali della politica di coesione. Nel caso degli strumenti del FESR e del Fondo sociale europeo (FSE), se il gestore del fondo viene selezionato attraverso una gara aperta, questa deve avvenire nel rispetto delle norme dell'UE e nazionali in materia di appalti pubblici. Nei casi in cui non si applica la normativa sugli appalti pubblici (laddove il contratto di gestione del fondo non costituisce un contratto di servizio pubblico), l'autorità di gestione può designare il gestore del fondo nel rispetto della pertinente disciplina sugli aiuti di Stato. Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e la Banca europea per gli investimenti (BEI), che compongono il gruppo BEI, godono di uno statuto speciale dal momento che possono essere nominati gestori di fondi in assenza di una procedura di appalto pubblico.

Figura 1 | Fornire strumenti finanziari nella politica di coesione: l'esempio dei prestiti



Nota: il ciclo di investimenti ricomincia non appena le somme rimborsate pervengono agli intermediari finanziari.

Fonte: Corte dei conti europea.

Vantaggi degli strumenti finanziari

07 Si ritiene che gli strumenti finanziari migliorino l'efficienza dei finanziamenti pubblici grazie alla loro ***natura potenzialmente rotativa***, ossia alla possibilità di riutilizzare i capitali restituiti dai destinatari finali (ad esempio, i rimborsi dei prestiti). Quando si concretizza nella pratica, questa natura rotativa contribuisce ad un ***uso continuativo e a lungo termine*** dei fondi dell'UE. Inoltre, l'obbligo per i destinatari finali di rimborsare il sostegno ricevuto è considerato un incentivo a gestire in modo sano le finanze, attraverso una pianificazione attenta, investimenti di migliore qualità e una maggiore disciplina finanziaria (cfr. ***riquadro 1***).

Riquadro 1

Il fondo speciale del Programma di ricostruzione europea – un esempio di uso continuativo delle risorse finanziarie pubbliche

Un esempio illustre di utilizzo a lungo termine di un fondo di investimento pubblico, anche se non finanziato dall'UE, è quello del fondo speciale del Programma di ricostruzione europea (*European Recovery Programme* -ERP), istituito inizialmente subito dopo la seconda guerra mondiale dal segretario di Stato statunitense George C. Marshall. In Germania l'attuazione del programma è iniziata nel 1948 con l'istituzione della Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) di proprietà statale. Dal 1948 al 1952, la Germania occidentale ha ricevuto dal programma assistenza economica per circa 1,39 miliardi di dollari.

Quando il piano Marshall si è concluso nel 1953, la Germania occidentale ha accettato, con l'accordo sul debito di Londra, di rimborsare la maggior parte dei fondi ricevuti. Il governo federale ha deciso di rimborsare il debito utilizzando risorse del bilancio federale, mantenendo il fondo speciale del Programma di ricostruzione europea gestito dalla KfW e stabilendo per legge che il fondo dovesse essere sostanzialmente mantenuto nella forma esistente per continuare a fornire sostegno economico.

Dalla sua fondazione, il KfW ha erogato oltre 2 400 miliardi di euro di sostegno economico, grazie agli attivi iniziali riconducibili al piano Marshall. Oggi, il fondo ERP è utilizzato per finanziare programmi di sostegno strutturale, promuovere le PMI e finanziare programmi di protezione ambientale attraverso sovvenzioni, prestiti e sostegno azionario. Fornisce inoltre borse di studio e sostegno finanziario per promuovere le relazioni transatlantiche. Dal 1990, il fondo ERP ha svolto un ruolo particolarmente importante nella ricostruzione degli stati federali della Germania orientale.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del sito Internet della KfW.

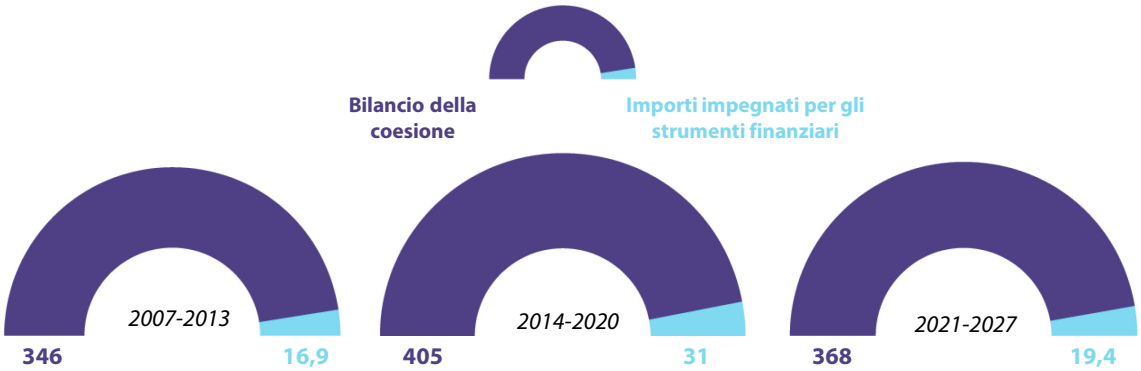
08 Inoltre, gli strumenti finanziari possono generare un ***effetto moltiplicatore***, attraendo ulteriori finanziamenti pubblici o privati. Gli investimenti privati possono portare con sé le competenze del settore privato. Le imprese e le autorità locali che beneficiano degli strumenti finanziari possono potenzialmente godere di un sostegno attivo nello sviluppo dei propri progetti, dato che le organizzazioni incaricate della gestione degli strumenti finanziari sono motivate a vederne la riuscita.

L'importanza degli strumenti finanziari nella politica di coesione

09 Gli strumenti finanziari della politica di coesione sono attuati principalmente nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC) nonché, in misura minore, del Fondo sociale europeo (FSE) e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG).

10 La diffusione del loro utilizzo è significativamente aumentata a partire dal periodo 2007-2013, anche se alcune forme di assistenza rotativa erano già disponibili dal periodo 1994-1999, principalmente per le piccole e medie imprese. L'uso degli strumenti finanziari si è ulteriormente ampliato nel periodo 2014-2020, ma i finanziamenti finora destinati agli strumenti finanziari per il periodo 2021-2027 indicano un utilizzo più modesto (***figura 2***).

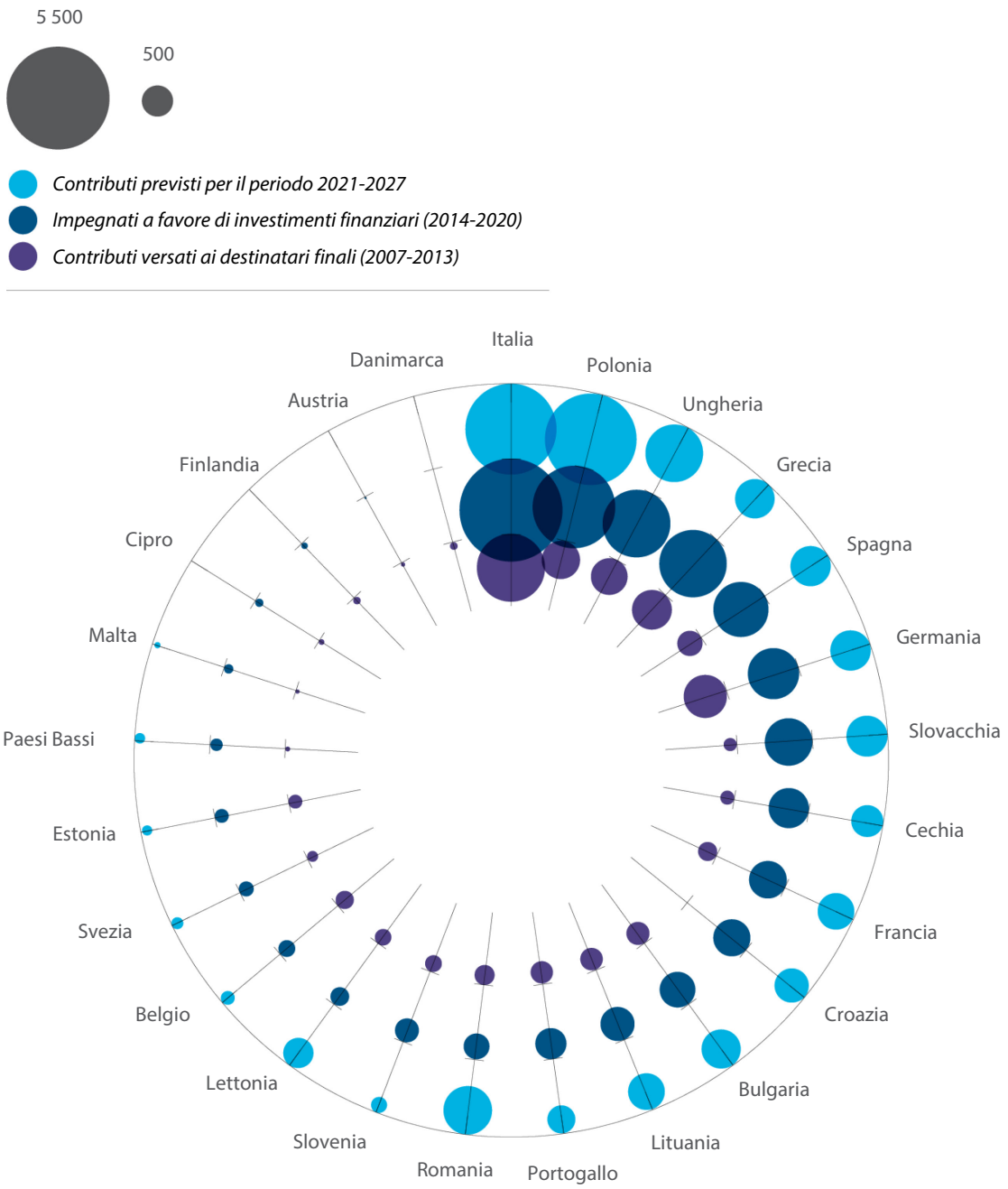
Figura 2 | Percentuale degli strumenti finanziari nella politica di coesione, 2007-2027



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati OpenCohesion.

11 La dotazione di bilancio totale per la coesione è passata da 346 miliardi di euro nel periodo 2007-2013 a 368 miliardi di euro nel periodo 2021-2027. A causa della crisi dovuta alla COVID-19, tale dotazione è stata aggiustata durante il periodo 2014-2020 fino a raggiungere l'importo notevolmente più elevato di 405 miliardi di euro. Gli importi totali impegnati per strumenti finanziari sono aumentati dai 16,9 miliardi di euro nel periodo 2007-2013 a 31,0 miliardi di euro nel periodo 2014-2020 e sono attualmente pari 19,4 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 (***figura 2***). Eliminando gli effetti legati alla COVID-19, circa il 5 % del bilancio della coesione è stato utilizzato attraverso gli strumenti finanziari nei tre periodi di programmazione. Tutti gli Stati membri, ad eccezione di Irlanda e Lussemburgo, hanno utilizzato gli strumenti finanziari (***figura 3***).

Figura 3 | Fondi strutturali impegnati per strumenti finanziari, per Stato membro e per periodo *(milioni di euro)*



Nota: Irlanda e Lussemburgo non hanno utilizzato strumenti finanziari in nessuno dei tre periodi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati OpenCohesion.

12 Nel periodo 2007-2013 gli strumenti finanziari sono stati utilizzati principalmente per sostenere le PMI (89 %), lo sviluppo urbano (7 %) e l'energia/le energie rinnovabili (4 %). A partire dal 2014 il quadro giuridico ha consentito un maggiore ricorso agli obiettivi tematici e i maggiori stanziamenti sono stati destinati alla competitività delle imprese (circa due terzi), alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (8 %) e alla ricerca e all'innovazione (8 %).

Quadro giuridico

13 L'utilizzo degli strumenti finanziari della politica di coesione è disciplinato dalle disposizioni comuni per i fondi a gestione concorrente, che stabiliscono norme sulla loro attuazione, gestione, controllo e rendicontazione per i relativi periodi. I regolamenti specifici di ciascun Fondo stabiliscono disposizioni dettagliate complementari sulle priorità, le misure ed il cofinanziamento.

14 La Commissione fornisce inoltre orientamenti generali mediante atti delegati e di esecuzione e altri documenti e offre consulenza su richiesta agli Stati membri. Insieme alla BEI, la Commissione ha istituito la piattaforma elettronica FI-Compass che fornisce informazioni generali, strumenti pratici e opportunità di apprendimento riguardanti gli strumenti finanziari a gestione concorrente dell'UE. Su richiesta, la Commissione offre anche consulenza specifica sull'attuazione degli strumenti finanziari.

15 Per quanto riguarda il reimpiego dei rientri, i riferimenti normativi più importanti sono l'articolo 78, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 1083/2006 (2007-2013), gli articoli 44 e 45 del regolamento (UE) n. 1303/2013 (2014-2020) e l'articolo 62 del regolamento (UE) 2021/1060 (2021-2027). L'***allegato III*** presenta sinteticamente le principali disposizioni per i diversi periodi. In generale, le disposizioni comuni prevedono l'obbligo di reimpiegare gli importi rimborsati dai destinatari finali, anche se i requisiti per il tipo di reimpiego sono diversi nei tre periodi e sono diventati più specifici dal periodo 2014-2020.

Estensione e approccio dell'audit

16 L'audit della Corte ha preso in esame l'effetto rotativo degli strumenti finanziari della politica di coesione e la misura in cui si è concretizzato nella pratica, sia durante che dopo i periodi di ammissibilità, esaminando se:

- le potenzialità degli strumenti finanziari della politica di coesione per un uso più continuativo dei fondi siano state sfruttate efficacemente e se
- il quadro istituito per gli strumenti finanziari della politica di coesione ne abbia incentivato il reimpiego.

17 Al fine di rispondere ai quesiti di audit, la Corte ha esaminato in che modo il requisito del reimpiego sia stato affrontato e attuato nella pratica per un campione di 90 strumenti finanziari (28 fondi specifici singoli e 5 fondi di partecipazione comprendenti 62 fondi specifici) di cinque Stati membri (Germania, Grecia, Ungheria, Italia e Slovacchia) che hanno ricevuto il sostegno della politica di coesione da FESR, FC, FSE e IOG. Il campione selezionato comprendeva 22 strumenti finanziari del periodo 2007-2013, 61 del periodo 2014-2020 e 7 del periodo 2021-2027 (***allegato IV***). I criteri di selezione hanno tenuto conto delle assegnazioni totali agli Stati membri in termini assoluti e relativi di fondi della coesione agli strumenti finanziari. A causa dei requisiti giuridici parzialmente diversi nei tre periodi e dell'esecuzione ancora in una fase iniziale per il periodo 2021-2027, gli auditor della Corte hanno verificato l'effettivo reimpiego dei rientri durante il periodo 2014-2020 e l'effettivo reimpiego dei fondi residui dopo i periodi 2007-2013 e 2014-2020, nonché le corrispondenti disposizioni in vigore per il periodo 2021-2027. Il termine ultimo considerato per lo svolgimento dell'audit era il 30 settembre 2024.

18 Il lavoro di audit della Corte ha incluso:

- un esame del quadro giuridico e degli orientamenti forniti dalla Commissione agli Stati membri in materia di reimpiego nei diversi periodi di programmazione e una valutazione della misura in cui questi ultimi hanno incentivato il reimpiego;
- un'analisi dei dati tratti dal sistema di monitoraggio degli strumenti finanziari della Commissione;
- colloqui con il personale della Commissione, della BEI e del FEI;

- per gli strumenti finanziari selezionati:
  - un esame dei documenti di programmazione, delle relazioni sull'esecuzione, delle valutazioni *ex ante* e degli accordi di finanziamento;
  - interviste con le autorità di gestione e i gestori di fondi per raccogliere informazioni sul reimpiego dei rientri nei singoli strumenti finanziari.

Allegato II – Disposizioni degli accordi di finanziamento sul reimpiego dopo il periodo di ammissibilità (fondi residui), strumenti finanziari in tutti e tre i periodi

Paese	*Nome dello strumento finanziario*	*Periodo*	*Utilizzo dopo il periodo*
Germania	**KMU-Darlehensfonds Berlin**	**2007-2013**	fino alla liquidazione (2025) nello stesso strumento e successivamente per finalità analoghe (sostegno alle PMI)
		2014-2020	fino alla liquidazione (2025) nello stesso strumento e successivamente per finalità analoghe (sostegno alle PMI), in base alla decisione dell'amministrazione regionale
		2021-2027	fino alla liquidazione (2037) nello stesso strumento e successivamente per lo sviluppo economico regionale futuro
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMF I)	**2007-2013**	per sostenere un nuovo fondo nazionale o l'ERP-SV e sostenere le PMI (attraverso microcredito mezzanino)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMF II)	**2014-2020**	per sostenere un nuovo fondo nazionale o l'ERP-SV e sostenere le PMI (attraverso microcredito mezzanino)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMF III)	**2021-2027**	a norma degli articoli 60, paragrafo 2, e 62, paragrafo 2, dell'RDC del 2021 in altri strumenti finanziari o in altre forme di sostegno per promuovere finalità analoghe
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	**2007-2013**	per finanziare progetti di sviluppo urbano nel Brandeburgo
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	**2007-2013**	per finalità analoghe (sostegno alle PMI) in base alle decisioni individuali dell'amministrazione regionale
	Thüringen Dynamik	**2007-2013**	per sostenere finalità analoghe (sostegno alle PMI), compreso il contributo alla dotazione del fondo successore (Thüringen Dynamik II)
		2014-2020	per sostenere finalità analoghe attraverso un nuovo strumento finanziario o altre forme di sostegno (sostegno alle PMI)

Paese	*Nome dello strumento finanziario*	*Periodo*	*Utilizzo dopo il periodo*
Grecia	**TEPIX I**	**2007-2013**	1) per ulteriori investimenti attraverso il Fondo per l'imprenditorialità in strumenti esistenti o in nuovi strumenti (in particolare nell'ambito dell'azione "TEPIX – Business Restart"), con l'approvazione del comitato per gli investimenti; 2) per i costi/le commissioni di gestione; 3) per finanziare altre azioni a sostegno dell'imprenditorialità.
	TEPIX II	**2014-2020**	a seguito di una decisione dello Stato greco (qualora continuino a essere necessari tali investimenti o altre forme di sostegno)
	TEPIX III	**2021-2027**	a seguito di una decisione dello Stato greco (qualora continuino a essere necessari tali investimenti o altre forme di sostegno)
	HELTEP – Garanzia	**2007-2013**	a seguito di una decisione dello Stato greco (qualora continuino a essere necessari tali investimenti o altre forme di sostegno)
	EQUIFUND	**2014-2020**	a seguito di una decisione dello Stato greco (qualora continuino a essere necessari tali investimenti o altre forme di sostegno)
	COVID-19 – Garanzia	**2014-2020**	per ulteriori investimenti (attraverso la proroga del fondo da parte dello Stato greco) e per coprire le commissioni e i costi di gestione e per spese impreviste
Ungheria	**PO GOP Prestiti**	**2007-2013**	Nessun dato disponibile: accordo di finanziamento non fornito
	PO KMR Venture	**2007-2013**	
	GINOP Priorità 8 – Fondo di partecipazione (22 fondi specifici)	**2014-2020**	l'autorità di gestione procede alle necessarie valutazioni e decide in merito al riutilizzo
	EFOP – prestiti	**2014-2020**	l'autorità di gestione procede alle necessarie valutazioni e decide in merito al riutilizzo
	GINOP Plusz – prestiti	**2021-2027**	

Paese	*Nome dello strumento finanziario*	*Periodo*	*Utilizzo dopo il periodo*
Italia	**Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA**	**2007-2013**	ulteriori investimenti dello stesso fondo o trasferimenti di fondi all'autorità di gestione
	FARE Lazio - Fondo di partecipazione (3 fondi specifici)	**2007-2013**	per ulteriori investimenti a seguito della decisione del fondo di fondi e dell'autorità di gestione
	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – Fondo di partecipazione (4 fondi specifici)	**2014-2020**	per ulteriori investimenti a seguito della decisione del fondo di fondi e dell'autorità di gestione
	POR Puglia Microcredito	**2014-2020**	per ulteriori investimenti nello stesso strumento finanziario o in altri strumenti (sulla base di una valutazione del mercato)
	PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	**2021-2027**	almeno per i successivi otto anni, il ministero stabilisce, sulla base di una valutazione delle condizioni di mercato, i criteri per l'eventuale riutilizzo a fini coerenti con quelli individuati nel programma nazionale di ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027, attraverso lo stesso strumento finanziario o tramite altri strumenti o interventi
Slovacchia	**POR Jessica – SFRB**	**2007-2013**	per ulteriori investimenti nello stesso strumento finanziario
	IROP PA 4 – SFRB	**2014-2020**	per ulteriori investimenti nello stesso strumento finanziario fino al 31 dicembre 2031
	PO SK PA 2P1 – SFRB	**2021-2027**	per ulteriori investimenti nello stesso strumento finanziario fino al 31 dicembre 2037
	PO CEG Jeremie – Fondo di partecipazione (8 fondi specifici)	**2007-2013**	principalmente a vantaggio delle PMI
	PO II PA 11 – Fondo di partecipazione (24 fondi specifici)	**2014-2020**	conformemente all'articolo 45 dell'RDC del 2013

Nota: le informazioni contenute in questa tabella si riferiscono al livello dei fondi di partecipazione. I 31 fondi riportati nella tabella comprendono complessivamente 90 fondi specifici.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione.

Allegato III – Disposizioni sul reimpiego nei regolamenti recanti disposizioni comuni per i periodi 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027

	2007-2013 – regolamento (CE) n. 1083/2006	**2014-2020 – Regolamento (UE) n. 1303/2013**	**2021-2027 – Regolamento (UE) 2021/1060**
Reimpiego durante il periodo	In base all'articolo 78, paragrafo 7: gli Stati membri (autorità di gestione) hanno l'**obbligo giuridico** di **riutilizzare le risorse restituite** allo strumento di ingegneria finanziaria che sono **imputabili al contributo dei Fondi strutturali**: 1) per ulteriori investimenti o 2) per coprire i costi e le commissioni dello strumento di ingegneria finanziaria o 3) assegnandole alle autorità competenti per un ulteriore utilizzo a vantaggio dello stesso tipo di azione(i) (per cui lo strumento è stato creato) e nella stessa regione.	In base all'articolo 44, paragrafo 1: le **risorse rimborsate** agli strumenti finanziari a fronte degli investimenti o dello svincolo di risorse impegnate o altri introiti generati dagli investimenti, che sono **imputabili al sostegno fornito dai fondi SIE**, **sono reimpiegate** per le seguenti finalità: 1) per ulteriori investimenti attraverso lo stesso strumento finanziario o altri strumenti finanziari, conformemente agli specifici obiettivi definiti nell'ambito di una priorità; 2) se del caso, per la remunerazione preferenziale degli investitori privati o degli investitori pubblici operanti secondo il principio dell'economia di mercato; 3) se del caso, per il rimborso dei costi di gestione/per il pagamento delle commissioni di gestione dello strumento finanziario.	In base all'articolo 62, paragrafo 1: le risorse restituite, **imputabili al sostegno dei Fondi**, sono reimpiegate: 1) **negli stessi strumenti finanziari o** 2) **in altri strumenti finanziari per ulteriori investimenti a favore di destinatari finali**, 3) per **coprire le perdite** rispetto all'importo nominale del contributo dei fondi SIE allo strumento finanziario risultanti da un interesse negativo, se tali perdite si verificano nonostante una gestione attiva della tesoreria o 4) per **commissioni e costi di gestione** associati a tali ulteriori investimenti, tenendo conto del **principio della sana gestione finanziaria**.

	2007-2013 – regolamento (CE) n. 1083/2006	2014-2020 – Regolamento (UE) n. 1303/2013	2021-2027 – Regolamento (UE) 2021/1060
Reimpiego dopo la fine del periodo (fondi residui)	La nota di orientamento della Commissione (COCOF 10-0014-05) sottolinea che il **reimpiego delle risorse restituite può aver luogo fino e oltre la fine del periodo di ammissibilità** (31 dicembre 2015) e non è soggetta ad alcun termine, implicando una **durata teoricamente indefinita**.	Articolo 45: Gli **Stati membri adottano** le **misure necessarie** affinché le risorse restituite agli strumenti finanziari, comprese le plusvalenze e i rimborsi in conto capitale e gli altri rendimenti generati **durante un periodo di almeno otto anni dalla fine del periodo di ammissibilità, che sono imputabili al sostegno dai fondi SIE** agli strumenti finanziari a norma dell'articolo 37, **siano utilizzati conformemente alle finalità del programma o dei programmi**, 1) nell'ambito del **medesimo strumento finanziario**, o, 2) in seguito al disimpegno di tali risorse dallo strumento finanziario, **in altri strumenti finanziari,** purché in entrambi i casi una valutazione delle condizioni di mercato dimostri la necessità di mantenere tale investimento o 3) **in altre forme di sostegno**.	Articolo 62, paragrafo 2: **Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché** le risorse di cui al paragrafo 1 restituite agli strumenti finanziari **durante un periodo di almeno otto anni dopo la fine del periodo di ammissibilità** siano **reimpiegate in conformità degli obiettivi strategici del programma o dei programmi** per i quali erano stati costituiti gli strumenti finanziari, 1) nello **stesso strumento finanziario** o […] 2) **in altri strumenti finanziari** o 3) **in altre forme di sostegno**.

Allegato IV – Elenco degli strumenti finanziari sottoposti a audit

	Denominazione del Fondo	Periodi
Germania		
1-3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
4-6.	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013
8.	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013
9-11.	Thüringen Dynamik	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
Grecia		
12.	TEPIX I	2007-2013
13.	TEPIX II	2014-2020
14.	TEPIX III	2021-2027
15.	HELTEP – Garanzia	2007-2013
16.	EQUIFUND	2014-2020
17.	COVID-19 – Garanzia	2014-2020
Ungheria		
18.	PO GOP Prestiti	2007-2013
19.	PO KMR Venture	2007-2013
GINOP Priorità 8 – Fondo di partecipazione		
Fondi specifici per prestiti		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014-2020
21.	Újgenerációs Hozzáférési Hálózat (NGA) és körzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014-2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014-2020

	Denominazione del Fondo	Periodi
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014-2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014-2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014-2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014-2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014-2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014-2020
Prestiti da fondi specifici combinati con sovvenzioni		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014-2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014-2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014-2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014-2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014-2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014-2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014-2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014-2020
Fondi specifici: Venture capital		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014-2020
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014-2020
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez – kockázati tőke	2014-2020
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014-2020

	Denominazione del Fondo	Periodi
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014-2020
42.	Strumento finanziario Programma operativo Sviluppo delle risorse umane – Priorità 5: Prestiti per rafforzare la cooperazione sociale, l'innovazione sociale e la cooperazione transnazionale	2014-2020
43.	Fondo di partecipazione GINOP Plusz	2021-2027
Italia		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013
Fondo di partecipazione (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Lazio: Asse I (capitale circolante) – "Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI"	2007-2013
46.	Lazio: Asse I (Capitalizzazione) – "Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI"	2007-2013
47.	Lazio: Asse I (Start-up) – "Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up"	2007-2013
Fondo di partecipazione(Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio) (Asse 3)		
48.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014-2020
49.	Lazio: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014-2020
50.	Lazio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014-2020
51.	Lazio: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014-2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014-2020
53.	PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021-2027
Slovacchia		
54.	POR Jessica – SFRB	2007-2013
55.	IROP PA 4 – SFRB	2014-2020
56.	IROP PA 4 II – SFRB	2014-2021
57.	PO SK PA 2P1 – SFRB	2021-2027
PO CEG Jeremie – Fondo di partecipazione SIH		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007-2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007-2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007-2013

	Denominazione del Fondo	Periodi
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007-2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007-2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007-2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007-2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007-2013
PO II PA 11 – Fondo di partecipazione		
66.	PO II PA 11 – PRSL_SZRB	2014-2020
PO II PA 11 – Fondi per il venture capital		
67.	Priame investicie	2014-2020
68.	Seed/Start-up Capital Fund_CBGO	2014-2020
69.	Seed/Start-up Capital Fund_VVGI	2014-2020
70.	Seed/Start-up Capital Fund_ZGCFI	2014-2020
PO II PA 11 – Fondi di garanzia		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014-2020
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014-2020
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014-2020
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014-2020
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014-2020
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014-2020
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014-2020
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014-2020
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014-2020
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014-2020
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014-2020
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014-2020
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014-2020
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014-2020
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014-2020
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014-2020
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014-2020

	Denominazione del Fondo	Periodi
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014-2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014-2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014-2020

Acronimi

BEI: Banca europea per gli investimenti

COCOF: Comitato di coordinamento dei Fondi

COVID-19: Malattia da coronavirus 2019

ERP: Programma di ricostruzione europea (*European Recovery Programme*) (Piano Marshall)

FEI: Fondo europeo per gli investimenti

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

Fondi SIE: Fondi strutturali e d'investimento europei

FSE: Fondo sociale europeo

PME: piccole e medie imprese

RDC: regolamento recante le disposizioni comuni che disciplinano i fondi per l'attuazione della politica di coesione

Glossario

Beneficiario: persona fisica o giuridica che riceve una sovvenzione o un prestito dal bilancio dell'UE per la realizzazione di un progetto o di un programma. Nel caso degli strumenti finanziari nell'ambito della politica di coesione, il beneficiario è il gestore del fondo.

Destinatario finale: persona fisica o giuridica che da ultima trae vantaggio da un'attività finanziata dall'UE avviata o realizzata da un soggetto che beneficia di un aiuto UE.

Effetto moltiplicatore: l'effetto moltiplicatore degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE è dato dalla somma dell'importo del finanziamento dei fondi SIE e delle risorse aggiuntive pubbliche e private raccolte diviso per l'importo nominale del contributo dei fondi SIE.

Fondi residui: risorse rimanenti in uno strumento finanziario che possono essere riutilizzate dopo la fine del periodo di ammissibilità.

Garanzia: impegno assunto da un garante a rimborsare eventuali importi dovuti in caso di inadempienza del mutuatario, secondo condizioni convenute.

Investimento azionario/in venture capital: capitale investito in un'impresa in cambio di una partecipazione alla proprietà e di una parte degli utili.

Periodo di ammissibilità: periodo durante il quale le spese sostenute possono essere (co-)finanziate dall'UE. Nel caso dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, ad esempio, questo periodo è iniziato alla data di presentazione di un programma alla Commissione o al 1° gennaio 2014 (se anteriore) e si è concluso il 31 dicembre 2023.

Regolamento recante disposizioni comuni: regolamento che stabilisce le norme che si applicano a otto fondi dell'UE, compresi i quattro fondi della politica di coesione. L'attuale regolamento riguarda il periodo 2021-2027.

Rientri: importi rimborsati dai destinatari finali allo strumento finanziario.

Strumento finanziario: sostegno finanziario, a valere sul bilancio dell'UE, sotto forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio.

Tasso di garanzia: percentuale massima del valore di ciascun prestito coperta dalla garanzia (stabilita caso per caso). Determina la misura in cui il garante indennizzerà il prestatore in caso di inadempienza.

Tasso massimo di garanzia: percentuale o importo massimo del prestito, o del portafoglio totale, che sarà coperto dalla garanzia limitata. Fissa il limite superiore della responsabilità del garante per le perdite.

Utilizzo rotativo: le risorse restituite dai destinatari finali (ad esempio, i rimborsi dei prestiti) sono reimpiegate per fornire un sostegno analogo a più destinatari finali.

Risposte della Commissione

https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2025-24

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2025-24

Equipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II ("Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione"), presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Alejandro Blanco Fernández, Membro della Corte, coadiuvato da: Calin-Ion Chira, capo di Gabinetto, e Juan Antonio Vazquez Rivera, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Ágota Krénusz, capoincarico; Petr Jirman, vice capoincarico; Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio e Manja Ernst, auditor; Zuzana Jiraskova, tirocinante.

Da sinistra a destra: Federica di Marcantonio, Juan Antonio Vazquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Agota Krenusz, Calin-Ion Chira, Manja Ernst.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti che non sono di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: © Vodkaz – stock.adobe.com.

Le icone delle figure 1 e 3 e della figura 1 dell'allegato I sono state realizzate utilizzando risorse tratte da Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-5976-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9670249	QJ-01-25-056-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5977-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/3336081	QJ-01-25-056-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, relazione speciale 24/2025, “Strumenti finanziari nell’ambito della politica di coesione – I fondi rimborsati sono riutilizzati in misura limitata”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025

Uno dei vantaggi degli strumenti finanziari nella politica di coesione rispetto alle sovvenzioni è che le risorse rimborsate possono essere utilizzate per sostenere altri beneficiari finali, garantendo un uso più efficiente delle risorse pubbliche. La relazione della Corte ha concluso che i capitali rimborsati sono riutilizzati solo in misura limitata durante il periodo di ammissibilità, in parte per ragioni accettabili, come la natura a lungo termine degli investimenti. Dopo il periodo di ammissibilità, i capitali rimborsati sono in genere riutilizzati per finalità della politica di coesione, ma con alcune limitazioni. La Corte ha riscontrato che il quadro giuridico sull'obbligo di riutilizzo non è sufficientemente chiaro e inequivocabile e che la mancanza di un controllo efficace della Commissione ha condotto a pratiche non uniformi da parte delle autorità di gestione degli Stati membri. La Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di massimizzare il ricorso ai capitali rimborsati per un utilizzo più efficiente delle finanze dell'UE.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors