

I Fondi Strutturali 2021-2027, la sperimentazione di “forme di finanziamento non collegate ai costi” e la finanza di impatto

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 25, 2019



‘Speranza e paura sono separate da una linea sottilissima, ma per fortuna ciascuno di noi può decidere da che parte stare’ – Amos Oz

Il forte focus sulle

semplificazioni amministrative nelle proposte di regolamento sui Fondi Strutturali 2021-2027

Le proposte per la nuova riforma della **politica di coesione** nel periodo 2021-2027 sono orientate a una forte semplificazione delle attività di formulazione e di gestione (in senso lato) dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali**.

Nella proposta di regolamento sulle “disposizioni comuni” (PRDC) della Commissione Europea viene ripetuta come un mantra l’importanza di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti responsabili dell’attuazione e dei beneficiari. [1]

La **DG Regional and urban policy (DG Regio)** della Commissione, recentemente, ha pubblicato un agile vademecum che descrive in termini sintetici ben “80 misure di semplificazione” – da cui il titolo “[*Simplification Handbook*](#)” – che investono l’intero “ciclo del programma”, ossia interessano la formulazione dei Programmi operativi, la loro gestione, il monitoraggio in itinere ed anche le procedure di controllo amministrativo, tecnico e finanziario degli interventi.

Queste misure di semplificazione sono articolate in 10 aree tematiche, di cui 9 generali ed una riservata all’**Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea**.

Le due aree tematiche di maggiore interesse per quanto concerne il rafforzamento e la ulteriore semplificazione degli interventi e per la semplificazione della gestione complessiva e dell’attuazione dei controlli sono le seguenti:

- attuazione più agevole, consegna dei risultati più rapida e semplice;
- gestione, controllo e verifica.

Queste due aree tematiche in cui sono raccolte le misure di semplificazione indicate dalla Commissione fanno riferimento ai titoli V e VI della PRDC.

Venendo all’oggetto di questo post, rilevano, in particolare,

il titolo V e l'art. 46.

Il titolo V, infatti, introduce delle innovazioni nella formulazione degli interventi, nelle loro modalità di rendicontazione e anche nei controlli che, se adeguatamente valorizzate, potrebbero contribuire ad alleggerire gli oneri amministrativi per Autorità responsabili dell'attuazione dei Programmi e beneficiari finali e, soprattutto, a migliorare il disegno degli interventi di *policy* a qualsiasi livello di responsabilità istituzionale.

In particolare, si configura come una innovazione di estremo rilievo l'introduzione di **“forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni pertinenti”** (v. art. 46 della PRDC).

L'articolo 46 della proposta di regolamento sui Fondi Strutturali 2021-2027 e la novità delle “forme di finanziamento non collegate ai costi”



Immagine ex Pixabay

Nella programmazione in corso, le forme di finanziamento dei Fondi Strutturali sono quelle richiamate negli **articoli 66 e 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013**, tenendo presente che l'art. 66 disciplina propriamente le "forme di sostegno" e l'art. 67, più specificamente, disciplina le modalità di rendicontazione. L'art. 66 indica come "forme di sostegno" le sovvenzioni, i premi, l'assistenza rimborsabile, gli strumenti finanziari e una combinazione delle forme precedenti.

Rispetto a queste, la PRDC per il periodo 2021-2027, come predetto, introduce anche il "**finanziamento non collegato ai costi delle operazioni pertinenti**". Tale forma di sostegno, da un lato può contribuire a migliorare la formulazione degli interventi di *policy* secondo logiche riconducibili agli strumenti della c.d. "**finanza di impatto**" e, dall'altro, potenzia ulteriormente la possibilità di ricorrere a forme di rendicontazione delle spese slegate da fatture e altra documentazione amministrativa (si fa riferimento alle "**opzioni di costo semplificate**", il cui utilizzo nel caso di sovvenzioni e assistenza rimborsabile è già stato fortemente rafforzato nella corrente programmazione). [2]

L'aspetto da sottolineare è che questa innovazione non riguarda solamente le forme di spesa (e le relative modalità di rendicontazione) relative ai Fondi Strutturali, ma si estende a tutti i finanziamenti pubblici dell'UE, dal momento che è stata già introdotta nel Diritto dell'UE con il c.d. "**regolamento omnibus**" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE il 30.07.2018.

La portata di questo regolamento – [**Reg. \(UE, Euratom\) n. 1046/2018 del 18.07.2018**](#) – è stata ampiamente trascurata nel dibattito italiano recente.

Il regolamento in questione abroga il **Reg. (UE, Euratom) n. 966/2012** e, quindi, diviene il regolamento finanziario generale dell'UE. In altri termini, è già, attualmente, il regolamento che nei prossimi anni disciplinerà il funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica dell'UE. Pertanto, quale che sarà l'esito del negoziato sui Fondi Strutturali, l'innovazione discussa in questo post merita

notevole attenzione.

Nel [Reg. \(UE, Euratom\) n. 1046/2018](#) – specificamente nel considerando 56 – si parla di “una nuova forma di finanziamento non collegata ai costi delle operazioni in questione, in aggiunta alle forme già consolidate di contributo dell’Unione (rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso fisso). Questa nuova forma di finanziamento dovrebbe basarsi sul rispetto di determinate condizioni *ex ante* oppure sul conseguimento dei risultati misurato in riferimento ai target intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance” (“**payments on conditions/results**”).

I lettori di questo blog che hanno una buona conoscenza degli strumenti della “**finanza di impatto**” – “**impact finance**” – o che hanno letto altri post che ho dedicato a questo tema, in questa definizione scorgeranno immediatamente quelli che sono alcuni elementi distintivi degli **strumenti di impact finance**.

L’art. 46 della PRDC e lo stesso “[Simplification Handbook](#)” della DG Regio della Commissione presentano questa forma di finanziamento sostanzialmente negli stessi termini.

L’art. 46, pertanto, propone una innovazione che dovrebbe essere approfondita e adeguatamente valorizzata non solo in relazione ai Programmi operativi che verranno finanziati nel prossimo periodo di programmazione con i **Fondi Strutturali**, ma anche alla necessità di migliorare efficienza ed efficacia della spesa pubblica in Italia e normativa e prassi degli appalti pubblici.

Gli interventi finanziati tramite **strumenti di “impact finance”** sono formulati come interventi che dovranno produrre necessariamente un impatto sociale significativo. Questa è la *ratio* di tali progetti, che, *inter alia*, porta a informarli come **strumenti “pay-for-success”**. In base alla clausola “*pay-for-success*”, infatti, se e solo se tali interventi produrranno un impatto sociale rilevante verranno ripagati anche gli operatori privati che hanno investito su di essi.

[3]

Come scrive magistralmente **Pasi** in un contributo pubblicato nel 2015 sul portale del progetto “**SecondoWelfare**”, «*un simile meccanismo poggia su un cambiamento importante rispetto le logiche negoziali classiche della pubblica amministrazione: la stazione appaltante (cioè il settore pubblico) si impegna a pagare solo a fronte di determinati outcomes e non appena sulla base di outputs (o peggio ancora inputs) certificati in una qualche maniera*». [4]

In questa luce, mi pare che nel nostro paese vi sia la necessità, anche con una certa urgenza, di:

- avviare finalmente un dibattito su ampia scala sul negoziato sui fondi europei post 2020 e sulle innovazioni nelle forme di finanziamento (e nelle relative procedure di attuazione e di rendicontazione) di tutti i fondi europei dato che il **Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018** disciplina l'intero sistema di finanza pubblica dell'UE;
- capire, più specificamente, come la “nuova forma di finanziamento non collegata ai costi delle operazioni” si possa legare meglio all'ulteriore potenziamento, nella prossima programmazione, del ricorso ai c.d. “strumenti di ingegneria finanziaria” (sia nell'ambito dei Fondi Strutturali e di altri fondi dell'UE “a gestione concorrente”, sia nell'ambito dei fondi “diretti”); [5]
- ampliare – anche tramite autentiche forme di “sperimentazione sociale” – l'utilizzo di interventi di *policy* informati alla *ratio* e alle caratteristiche peculiari dei **Social Impact Bonds** e di altre forme di partenariato pubblico privato volte realmente a produrre impatti sociali significativi.

[1] Per una più ampia presentazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e delle proposte della Commissione inerenti alla politica di coesione si rimanda a Bonetti A. (2018), *Riflessioni preliminari sull'architettura strategica dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027*, Centro

Studi FUNDS FOR REFORMS LAB; Policy Brief 6/2018.

[2] In merito alle “opzioni di costo semplificate” si segnala che l’art. 48 della PRDC – avente per oggetto le sovvenzioni – stabilisce che “le sovvenzioni fornite dagli Stati membri ai beneficiari possono assumere una delle seguenti forme:

- rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti da un beneficiario o da un partner privato nelle operazioni PPP e pagati per l’attuazione delle operazioni, comprensivi di contributi in natura e ammortamenti;
- costi unitari;
- somme forfettarie;
- finanziamenti a tasso forfettario;
- una combinazione delle forme di cui alle lettere da a) a d), a condizione che ciascuna forma copra diverse categorie di costi, o che siano utilizzati per progetti diversi facenti parte di un’operazione o per fasi successive di un’operazione”.

Come si vede, le “**opzioni di costo semplificate**”, come già stabilito dall’art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013, sono le tabelle standard di costi unitari; le somme forfettarie e i finanziamenti a tasso forfettario.

A titolo di completezza va aggiunto che, comunque, proprio in relazione alla “opzioni di costo semplificate”, già nel periodo 2014-2020 sono state introdotte, nella regolamentazione di attuazione emanata dalla Commissione o da gruppi di esperti di alto livello, forme di rimborso delle spese da ancorare ai risultati. Si vedano gli esempi riportati in: [European Commission – EGESIF, Guidance on Simplified Cost Options \(SCOs\); EGESIF_14-0017](#); September 2014.

[3] Su questi strumenti si veda il recentissimo contributo di ricerca dell’OCSE “[Social Impact Investment: the Imperative for Sustainable Development](#)” presentato in occasione della conferenza “**Private finance for sustainable development**” che si è tenuta a Parigi dal 15 al 18 gennaio.

Quale archetipo di tali strumenti si possono considerare i c.d. **Social Impact Bonds**, di cui ho parlato in questo blog a

più riprese.

In estrema sintesi, si tratta di strumenti di finanza strutturata volti a promuovere partenariati pubblico privati nel campo delle infrastrutture sociali e dei servizi sociali che siano realmente finalizzati a produrre un impatto sociale significativo. In prima approssimazione, per facilitarne un generale inquadramento, si può dire che siano strumenti ampiamente assimilabili alle operazioni di finanza di progetto, sviluppatasi anche in Italia dopo il varo della “legge Merloni” e ss.mm.ii.

[4] Cfr. Pasi G., [*Saving cost bond: se la revisione della spesa diventa investimento sociale. Qualche osservazione sparsa sull'utilizzo dello strumento nel nostro Paese*](#), SecondoWelfare, 28 Agosto 2015.

[5] Come è noto, ufficialmente tutti gli “strumenti di ingegneria finanziaria” attivati nell’ambito di Programmi “a gestione diretta” dell’UE (quali Horizon 2020, COSME, LIFE e altri) sono stati riuniti tutti in un unico Programma quadro denominato **EUInvest Programme**. In realtà questo è vero solo in parte, in quanto, comunque, i “nuovi” strumenti finanziari del periodo 2021-2027, con molta probabilità, continueranno a mantenere uno specifico “cordone ombelicale” con i Programmi di riferimento del periodo 2014-2020 o con altre forme di intervento/iniziativa già ampiamente applicate dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI).