

**QT** Quaderni  
di Tecnostruttura

# Quaderno del 22 dicembre 2014

# Indice

## In Questo Numero

Lavoro, crescita e investimenti, l'impegno per il futuro	3
--	---

## Focus

Ammortizzatori sociali in deroga: le novità introdotte dal decreto interministeriale del 1° agosto 2014	4
Il decreto interministeriale del 1° agosto 2014 e i profili di gestione regionale	4
Il Jobs Act: le deleghe per la riforma degli ammortizzatori	9

## Approfondimenti

DURC irregolare e intervento sostitutivo della pubblica amministrazione	11
Premessa	11
Evoluzione del quadro normativo	12
Prime soluzioni interpretative: compatibilità con l'art. 80 del Regolamento CE 1083/2006	14
Prime soluzioni interpretative: intervento sostitutivo in caso di fallimento del soggetto creditore	17
Indicazioni operative/procedurali per l'attivazione dell'intervento sostitutivo	19
Conclusioni	21

## In Pillole

leFP, lo stato dell'arte	23
--------------------------	----

## Esperienze

La semplificazione dei costi nel Fse	24
--------------------------------------	----

## News dall'Europa

## Pubblicazioni in uscita

## In Questo Numero

### Lavoro, crescita e investimenti, l'impegno per il futuro

# Lavoro, crescita e investimenti, l'impegno per il futuro

Nell'ultimo anno gli ammortizzatori sociali sono stati oggetto di importanti trasformazioni. La necessità di intervenire sul tema è nata in primo luogo dal perdurare della crisi economica con la relativa ripercussione nel mercato produttivo e occupazionale e una sempre più evidente difficoltà di reperire risorse finanziarie adeguate. Inoltre è stato necessario delineare un quadro di regole di accesso agli strumenti di sostegno al reddito in deroga più omogeneo sull'intero territorio nazionale, assicurando una graduale transizione verso il nuovo regime delineato nella legge 92/2012 e nella legge delega 183/2014, il Jobs Act. In questo numero dei Quaderni tracciamo l'iter complesso dei lavori che hanno contrassegnato questo tema.

Il nostro approfondimento è dedicato ad affrontare il tema dell'attivabilità dell'intervento sostitutivo della pubblica amministrazione in presenza di un DURC – Documento unico di regolarità contributiva – irregolare in presenza di operazioni cofinanziate con risorse di provenienza comunitaria. L'analisi ripercorre gli aspetti salienti dell'istituto e fornisce prime soluzioni interpretative, basate sull'orientamento assunto dalle istituzioni nazionali ed europee, ad alcune questioni più frequentemente riscontrate nella prassi applicativa.

Affrontiamo inoltre il tema delle unità di costo standard - metodologie utilizzate per la loro definizione, regole di gestione e attuazione, modalità di controllo di primo livello-, tema dibattuto nel corso dei lavori del convegno "La semplificazione dei costi nella rendicontazione del Fse", che si è tenuto a Firenze lo scorso novembre, e di cui presentiamo gli interventi dei relatori.

Nella sezione In Pillole offriamo un aggiornamento sull'attuazione del sistema di Istruzione e Formazione professionale – IeFP – a regime dallo scorso anno, di cui sono giunti a conclusione i primi percorsi.

L'intervento di Lucio Battistotti, direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, infine, illustra le linee di intervento per il prossimo futuro tratteggiate dalla Commissione europea. Un ambizioso e innovativo programma di lavoro, appena varato per il 2015, in cui le parole d'ordine sono tre: lavoro, crescita, investimenti.

## Focus

### **Ammortizzatori sociali in deroga: le novità introdotte dal decreto interministeriale del 1° agosto 2014**

# **Il decreto interministeriale del 1° agosto 2014 e i profili di gestione regionale**

di **Rita Arcese**

*Settore Lavoro - Tecnostruttura*

Gli ammortizzatori sociali in deroga rappresentano uno degli ambiti di lavoro sul quale le Regioni e Province autonome sono state fortemente impegnate nel corso del 2014. Si richiama in tal senso l'intenso processo di confronto tecnico e politico con il livello centrale che ha portato all'emanazione da parte del governo il 1° agosto 2014 del decreto interministeriale n. 83473 di modifica dei criteri di accesso agli ammortizzatori sociali in deroga, secondo quanto disposto all'art. 4, comma 2, del DI 54/2013, nonché della relativa circolare interpretativa. L'esigenza di intervenire con urgenza sul tema degli ammortizzatori è stata dettata in primo luogo dal perdurare della crisi economica che ha comportato forti impatti nel mercato produttivo e occupazionale, determinando una maggiore difficoltà di reperire risorse finanziarie adeguate, nonché dalla necessità di delineare un quadro di regole di accesso agli strumenti di sostegno al reddito in deroga più omogeneo sul territorio nazionale, assicurando allo stesso tempo una graduale transizione verso il nuovo regime delineato nella legge 92/2012 e nella legge delega 183/2014, c.d. *Jobs Act*.

L'analisi che segue mostra come, fin da subito, l'iter di approvazione del citato decreto sia stato complesso e articolato, poiché secondo le disposizioni contenute nell'art. 4 del DI 54/2013, lo schema di decreto prevedeva l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, nonché la consultazione delle parti sociali. Tutto ciò nella considerazione che la ridefinizione di criteri di accesso agli ammortizzatori in deroga rappresenta un tema molto delicato dal punto di vista sociale poiché si interviene in un'ottica "restrittiva" sui limiti di durata di fruizione e di reiterazione dello strumento, sulle tipologie dei datori di lavoro e dei lavoratori beneficiari, sui termini di presentazione, sulle causali di concessione, comportando di fatto ricadute notevoli sul sistema complessivo dei diritti e delle tutele dei lavoratori.

In tale quadro, le Regioni e Province autonome, nell'ambito della IX Commissione, sono state impegnate tra la fine del 2013 e il 2014 in un'intensa attività di confronto sul testo del decreto, proponendo modifiche ed integrazioni con l'intento, da un lato, di arrivare alla definizione di nuovi criteri di accesso maggiormente rispondenti alle effettive esigenze del contesto produttivo locale e, dall'altro, di delineare procedure gestionali efficienti ed adeguate in grado di assicurare la corretta ed efficace applicazione del decreto e al contempo di garantire la tempestività di risposta alle richieste dei lavoratori e delle imprese. In tal senso, in sede di Conferenza Stato-Regioni del 19 dicembre 2013, hanno formulato alcuni rilievi nonché richieste di emendamenti all'articolato, il cui accoglimento è stato assunto come condizionante per l'espressione del parere.

In linea generale, le Regioni e le Province autonome hanno richiamato:

- la necessità di superare l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali in deroga verso un sistema di protezione universale, con la finalità di garantire una uguale copertura a tutti i lavoratori;

- la necessità di prevedere nuovi stanziamenti per garantire la copertura integrale del fabbisogno delle richieste di autorizzazioni per l'anno 2013 e la certezza delle risorse per il biennio 2014-2015;

- l'esigenza di una valorizzazione del ruolo regionale, a fronte dei compiti attribuiti all'Inps nella fase di invio ed esame delle domande da parte degli interessati, con l'evidenziazione delle difficoltà organizzative legate ai procedimenti autorizzatori laddove vi fosse l'invio delle domande esclusivamente all'Inps e il processo autorizzativo in capo alle Regioni;

- la necessità della non retroattività dei nuovi criteri, con la previsione di una fase di transizione per consentire l'adeguamento anche dei sistemi informatici alle nuove modalità di gestione.

Accanto a ciò, sono state proposte alcune specifiche richieste emendative in ordine alla riammissione tra i destinatari dello strumento di tutela, della categoria dei somministrati e degli apprendisti, esclusi dal decreto; alla reintroduzione del requisito di anzianità lavorativa aziendale di 90 giorni, in luogo dei 12 mesi; all'utilizzo, relativamente alle aziende, della dizione "datori di lavoro"; all'ampliamento delle causali di concessione del trattamento di CIGD, ricomprendendo le riconversioni aziendali, le procedure concorsuali e le cessazioni; alla perentorietà del termine di 20 giorni per la presentazione della domanda di concessione di CIGD. Infine, è stata evidenziata la necessità che venissero delineati in maniera più completa gli aspetti procedurali previsti per la concessione del trattamento di mobilità.

L'analisi sullo schema di decreto è proseguita ed ha visto le Regioni impegnate in diversi confronti interistituzionali, di cui si richiama in primo luogo l'audizione al Senato del 21 gennaio 2014 nel corso della quale le amministrazioni regionali hanno rappresentato le proprie osservazioni e istanze che sono state nella maggior parte condivise e riproposte, come si evince dai successivi documenti di acquisizione dei pareri parlamentari, dalle Commissioni Lavoro di Camera e Senato. Inoltre, si segnalano i momenti di interlocuzione politica con il Ministero del Lavoro nel corso dei quali sono state concordate e condivise ulteriori modifiche allo schema di decreto rispetto alla bozza del giugno 2014, giudicata dalle Regioni non pienamente rispondente alle richieste presentate in sede di Conferenza Stato-Regioni il 19 dicembre 2013. Infine, i

numerosi confronti in sede sia politica sia tecnica che sono seguiti all'emanazione del decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 con la finalità di pervenire a interpretazioni unanime del decreto e che hanno portato alla predisposizione da parte del Ministero del Lavoro della relativa circolare interpretativa n. 19/2014, nonché degli ulteriori chiarimenti del 24 novembre 2014 in merito agli aspetti applicativi.

Tale intenso confronto, che ha visto una proficua collaborazione delle Regioni con il ministero del Lavoro, si è reso necessario poiché il decreto interministeriale che, complessivamente ha introdotto limiti più stringenti per l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga sia di cassa sia di mobilità, nell'ottica di una riduzione delle risorse ad essi destinate, ha allo stesso tempo modificato in maniera significativa le regole di gestione degli stessi, evidenziando fin da subito alcuni aspetti di problematicità in ordine alla sua applicazione. Ciò è stato determinato, in primo luogo, da difficoltà interpretative in merito ad alcune disposizioni contenute nel decreto e dalla conseguente necessità da parte delle amministrazioni regionali di avere precisazioni dal ministero, considerate dirimenti, per l'attuazione dello stesso nonché dalla "ristrettezza" dei tempi con cui il decreto è entrato in vigore che non ha consentito di disporre dei tempi tecnici necessari per procedere all'adeguamento dei sistemi di gestione, anche per quanto riguarda gli aspetti informatici.

Con riferimento ai contenuti del decreto interministeriale del 1° agosto 2014, sono molti e importanti gli elementi di innovazione introdotti rispetto ai criteri finora vigenti per la cassa integrazione in deroga, di cui si dà conto dei principali:

- esclusione delle imprese in cessazione, totale o parziale di attività, e revisione delle clausole di integrabilità, con l'introduzione della voce "ristrutturazione o riorganizzazione";

- restrizione della platea dei soggetti che possono richiedere la cassa in deroga, limitandola solo alle imprese di cui all'articolo 2082 del codice civile ed all'art. 2083 come chiarito dalla circolare, ovvero coloro che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata, al fine dello scambio di beni e servizi. In tal senso, risultano esclusi ad esempio gli studi professionali e le associazioni;

- innalzamento del requisito soggettivo per poter accedere al trattamento che diventa di 12 mesi di anzianità aziendale (in luogo di 90 giorni) alla data di inizio del periodo di intervento di cassa, ridotto ad 8 mesi per l'annualità 2014;

- pieno utilizzo, prima del ricorso alla cassa integrazione in deroga, degli strumenti ordinari di flessibilità, ivi inclusa la fruizione delle ferie residue;

- fissazione dei limiti di durata di concessione dei trattamenti, da applicare "in relazione a ciascuna unità produttiva", pari a 11 mesi nell'anno 2014 e a 5 mesi nel 2015;

- modifica delle modalità procedurali e dei tempi per la presentazione delle domande di concessione o proroga dei trattamenti;

- definizione di tempistiche standard per l'evasione delle pratiche da parte della Regione, nonché per la presentazione delle domande da parte delle imprese.

Per quanto riguarda la mobilità in deroga, in linea generale, si rileva un sostanziale restringimento del campo di applicazione con una notevole limitazione della durata specie con riferimento al 2015; ciò nella previsione che a partire dal 1° gennaio 2017 il trattamento non potrà più essere concesso, in coerenza con quanto disposto dalla legge 92/2012 in merito alla mobilità ordinaria.

Inoltre, al fine di assicurare un passaggio graduale dal vecchio al nuovo sistema definito dal decreto interministeriale, nelle disposizioni finali e transitorie contenute nell'art. 6 sono previste, entro determinati limiti temporali (31 dicembre 2014) e di risorse, due possibili deroghe al sistema introdotto dal decreto. Si fa riferimento, nello specifico, alla possibilità da parte del ministero del Lavoro di prorogare i trattamenti di integrazione salariale e di mobilità concessi precedentemente alla data di entrata in vigore del decreto, a fronte di programmi di reindustrializzazione o riconversione di specifiche aree territoriali entro il limite di 55 milioni di euro e alla possibilità da parte delle Regioni di derogare ai nuovi criteri nella misura del 5% delle risorse attribuite e comunque entro il limite di 70 milioni di euro. Previsione, quest'ultima, che consente alle Regioni di poter gestire in maniera mirata situazioni specifiche e diversificate presenti nei territori.

Alla luce del mutato quadro normativo, nonché dei chiarimenti da parte del ministero del Lavoro, le Regioni hanno provveduto fin da subito ad emanare circolari per fornire indicazioni puntuali e orientamenti applicativi agli operatori del sistema e poi a sottoscrivere i relativi accordi territoriali con le parti sociali, recependo le disposizioni del decreto e delineando priorità di intervento e relative modalità per garantirne l'operatività sul territorio regionale. Si rileva come, a fronte del puntuale recepimento negli accordi territoriali delle disposizioni sui criteri di accesso del decreto, il margine di discrezionalità regionale sia di fatto riconducibile esclusivamente a quanto disposto dall'art. 6 dello stesso. Su tale argomento dall'esame degli accordi quadro territoriali, sottoscritti dalle Regioni con le parti sociali dopo il decreto interministeriale, emerge che solo alcune Regioni si sono avvalse della possibilità di effettuare deroghe al decreto, in diversi casi prorogando fino a dicembre 2014 i criteri stabiliti nei precedenti accordi territoriali o estendendo le tutele anche ai datori di lavoro non imprenditori. La maggior parte delle Regioni si sono riservate, invece, di precisarne l'utilizzo successivamente, in considerazione della difficoltà di quantificare la platea dei beneficiari e di determinare l'esatta stima degli importi di risorse assegnate al riguardo, subordinandone in alcuni casi la disciplina solo a seguito della totale copertura degli aventi diritto.

Accanto alla definizione dei nuovi criteri, vi è stata l'attribuzione di risorse aggiuntive da parte del governo pari a 400 milioni di euro per la copertura del fabbisogno degli accordi stipulati ante decreto (fino al 3 agosto 2014) che hanno permesso alle Regioni di continuare ad autorizzare le richieste di trattamento per il 2014 e l'assegnazione di 503 milioni di euro con decreto del 4 dicembre 2014, già stanziati nel decreto c.d. "Sblocca Italia".

---

## **Voci di glossario collegate**

### **Cassa integrazione in deroga**

La Cassa integrazione guadagni in deroga (CIG in deroga) è un trattamento di integrazione

salariale destinato ai lavoratori di alcune categorie di aziende (purché in attività da più di 12 mesi) che non hanno i requisiti per accedere alla cassa integrazione ordinaria e straordinaria. La Legge n. 92 del 28 giugno 2012 "Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", prevede la possibilità di concedere per gli anni 2013-2016, sulla base di specifici accordi, gli ammortizzatori sociali in deroga "per la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del paese".

### **CIGS - Cassa integrazione guadagni straordinaria**

La Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) è un'indennità erogata dall'INPS per integrare o sostituire la retribuzione di lavoratori di aziende che devono affrontare situazioni di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione produttiva, privatizzazioni, fallimento ecc. Si tratta quindi di situazioni che possono dipendere da problemi della singola azienda, del settore merceologico o di un'intera economia e che, poiché implicano un'impossibilità di ripresa dell'attività, determinano un'eccedenza strutturale di personale. Per fruire del sussidio è necessario che il lavoratore sia titolare di un contratto di lavoro subordinato, abbia maturato un'anzianità aziendale di almeno 90 giorni presso di un'azienda destinataria della normativa CIGS che abbia più di 15 dipendenti nel semestre precedente la presentazione della domanda.

### **CIGO - Cassa integrazione guadagni ordinaria**

La cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) consiste nel versamento da parte dell'INPS di una somma di denaro in favore dei lavoratori la cui retribuzione è diminuita per effetto di una riduzione dell'attività lavorativa dovuta a una temporanea difficoltà di mercato dell'azienda (calo della domanda) o ad altri eventi temporanei non dovuti a responsabilità del datore di lavoro o dei lavoratori. La temporaneità implica la previsione certa della ripresa dell'attività lavorativa.



## Focus

### Il Jobs Act: le deleghe per la riforma degli ammortizzatori

# Il Jobs Act: le deleghe per la riforma degli ammortizzatori

Il dibattito sugli ammortizzatori sociali, al momento attuale, appare fortemente in evoluzione soprattutto alla luce dell'importante novità costituita dall'approvazione della legge 183/2014, c.d. *Jobs Act*, che, tra le numerose deleghe al governo, reca quella per il riordino complessivo della normativa in materia di ammortizzatori sociali. Dalla lettura dei principi e dei criteri direttivi per l'esercizio della delega si segnala come l'ambito sia vasto e interessi sia gli strumenti di tutela in corso di lavoro sia quelli relativi alla tutela in caso di disoccupazione involontaria, ma occorrerà attendere i decreti legislativi per poter avere un quadro più definito degli interventi. Uno degli elementi di novità riguarda la revisione del campo di applicazione degli attuali istituti della CIGO, della CIGS e dei fondi di solidarietà bilaterali, relativi ai settori non coperti dagli strumenti di integrazione salariale, stabiliti dalla legge 92/2012, con l'istituzione di un termine certo per l'avvio e l'introduzione di meccanismi standardizzati di concessione. In tale ambito, occorrerà comprendere se verrà mantenuto l'impianto contenuto nella legge 92/2012, che di fatto porterebbe alla progressiva scomparsa della cassa integrazione in deroga per le imprese che occupano più di 15 dipendenti, e quali forme di tutela verranno previste per i lavoratori delle imprese al di sotto dei 15 dipendenti, attualmente coperti dagli strumenti in deroga.

In linea generale, comunque, il nucleo della riforma riguarda la CIG con l'intento di razionalizzarne l'utilizzo, sia con la previsione di procedure più semplici, sia con la revisione dei limiti di durata e la subordinazione dell'accesso all'esaurimento dell'utilizzo dei contratti di solidarietà, sia ancora rimodulando le aliquote di contribuzione tra i settori, in funzione dell'effettivo impiego. Inoltre, in coerenza con quanto previsto per la CIGS dalla legge 92/2012 che a partire dal 1° gennaio 2016 non potrà più essere utilizzata in caso di procedure concorsuali, vi è la previsione di intervenire con la preclusione all'accesso ad ogni forma di integrazione salariale nel caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa.

Con riferimento, agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, si intende continuare a operare nella logica di omogenizzare la disciplina relativa agli interventi ordinari con quelli a breve, in un'unica prestazione improntata ai criteri di equità, attraverso la previsione di una rimodulazione dell'ASPI, rapportandone la durata del trattamento alla pregressa storia contributiva del lavoratore e consolidando, in tal modo, la connotazione assicurativa della prestazione. Un altro dato di rilievo è senza dubbio l'estensione dell'ASPI, con una

sperimentazione biennale a risorse predefinite, ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, già prefigurata dalla legge 92/2012, nonché l'eventuale introduzione di un'ulteriore prestazione destinata ai lavoratori in particolare disagio economico.

Infine, nell'ottica di rafforzare il collegamento tra le politiche passive con quelle attive, si inseriscono, da un lato, la previsione di favorire l'attivazione dei beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito nella ricerca attiva di nuova occupazione, peraltro già disciplinata sia dal Dlgs. 181/00 sia da ultimo dalla legge 92/2012, anche attraverso un possibile coinvolgimento in attività a beneficio di comunità locali e con l'individuazione di sanzioni nel caso di indisponibilità e, dall'altro, la costituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione con competenze gestionali in materia servizi per l'impiego, politiche attive e ASPI.

Da quanto fin qui evidenziato, si tratta di una riforma complessa e articolata, che si pone l'obiettivo di allargare le tutele in chiave universalistica e di individuare forme di sostenibilità del sistema e per la quale il disegno di legge sulla stabilità 2015 attualmente in discussione in Parlamento, prevede rilevanti risorse, per far fronte agli oneri derivanti dai successivi provvedimenti normativi di attuazione. Tale direzione di allargamento delle tutele è stata peraltro condivisa dalle Regioni in sede di Conferenza Unificata il 15 maggio 2014, nell'ambito dell'esame del testo del Ddl *Jobs Act*, nel corso del quale, pur rilevando come a legislazione vigente gli ammortizzatori sociali non rientrino nelle competenze istituzionali delle amministrazioni regionali, avendone esercitato per delega competenze amministrative, hanno richiamato l'opportunità, anche alla luce della forte esperienza maturata sul tema a partire dal 2009, di un coinvolgimento nei lavori che porteranno alla stesura dei decreti legislativi.

---

## Voci di glossario collegate

### ASPI

Assicurazione sociale per l'impiego - È un ammortizzatore sociale introdotto dalla legge 92/2012 (articolo 2), con la funzione di fornire ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione un'indennità mensile di disoccupazione. A partire dall'anno 2013, l'ASPI sostituisce le precedenti forme di ammortizzatore sociale (indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti pieni e la mobilità). La legge 92/2012 ha introdotto anche una mini-ASPI, che va a sostituire la precedente indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti ridotti.

## Approfondimenti

# DURC irregolare e intervento sostitutivo della pubblica amministrazione

## Premessa

di **Teresa Cianni**

*Settore Fse - Tecnostruttura*

Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto a più riprese in materia di DURC da un lato per estenderne l'ambito di operatività anche al di fuori degli appalti pubblici, dall'altro per contemperare la necessità di un rigoroso rispetto degli obblighi contributivi con le sempre più stringenti esigenze di semplificazione delle procedure per il rilascio del documento.

Una delle più importanti novità riguarda l'introduzione dell'intervento sostitutivo della Pubblica amministrazione, in presenza di un DURC irregolare, qualora l'impresa vanta un credito nei confronti della stessa. Istituto introdotto per la prima volta dal Dpr 207/2010, successivamente integrato e modificato dal Dl 69/2013 e da ultimo dal Dl 34/2014.

Il presente elaborato si focalizza sull'intervento sostitutivo ripercorrendone brevemente gli aspetti salienti e fornendo al contempo prime soluzioni interpretative, basate sull'orientamento assunto dalle istituzioni nazionali ed europee, su alcune questioni legate all'utilizzo della procedura in presenza di finanziamenti comunitari.

## Approfondimenti

### Evoluzione del quadro normativo

# Evoluzione del quadro normativo

Il Dpr 207/2010 **(1)** introduce per la prima volta nell'ordinamento Italiano un significativo elemento di novità: la possibilità per la stazione appaltante di sanare le inottemperanze contributive dell'aggiudicatario di un contratto pubblico attraverso l'attivazione di un intervento sostitutivo.

In concreto, sulla base del disposto dell'art. 4, comma 2, del citato decreto, il responsabile del procedimento (RUP) a seguito dell'acquisizione di un DURC che segnali un'inadempienza contributiva relativa a uno o più lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto, trattiene dal pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza e lo versa direttamente agli enti previdenziali e assicurativi creditori. La trattenuta, come chiarito dal ministero del Lavoro **(2)**, opera anche nel caso in cui le somme dovute all'appaltatore coprano solo in parte le inadempienze contributive risultanti dal DURC.

La portata innovativa della disposizione consiste essenzialmente nella possibilità di considerare unitariamente la posizione dell'impresa nei rapporti con la pubblica amministrazione, rendendo possibile una compensazione tra debiti e crediti da questa vantati nei confronti della stessa PA. Ciò consente di superare le criticità legate all'ottenimento di un DURC regolare per le imprese che, pur avendo posizioni debitorie nei confronti degli enti previdenziali, hanno tuttavia al contempo un credito nei confronti della pubblica amministrazione **(3)**.

Nel 2013 l'istituto in discussione è stato oggetto di una significativa modifica normativa che ne ha ampliato la portata applicativa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo **(4)**. Il *Decreto del Fare* (DI 69/2013, convertito con modifiche dalla legge 98/2013) ha infatti esteso il novero dei soggetti chiamati ad attivare l'intervento sostitutivo **(5)**. Tuttavia la novità più rilevante, intercorsa nella fase di conversione del decreto, riguarda l'estensione dell'intervento sostitutivo anche all'erogazione di sovvenzioni e benefici comunitari. L'articolo 31, comma 8 bis, prevede infatti che l'intervento sostitutivo venga applicato in quanto compatibile anche da parte delle amministrazioni pubbliche che procedono all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, ivi comprese le "sovvenzioni e i benefici comunitari per la realizzazione di investimenti" (ex articolo 1, comma 553, della legge 266/2005) **(6)**.

Su tale ultimo aspetto è intervenuto recentemente anche il DI Lavoro **(7)** che attraverso la

modifica al citato art. 31, comma 8 bis, della legge 98/2013, dal quale è stato eliminato l'inciso "in quanto compatibile", ha di fatto rimarcato la vincolatività dell'intervento sostitutivo anche in presenza di contributi di provenienza comunitaria. La precedente formulazione sembrava invece lasciare maggior spazio di discrezionalità alla PA nella valutazione della compatibilità della procedura con le regole comunitarie in caso di interventi cofinanziati dai fondi europei.

## Note:

(1): Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

(2): Cfr circolare Mlps n. 3/12.

(3): Nell'ambito del superamento di tale criticità si segnala la fattispecie relativa alla possibilità di un DURC rilasciato ai sensi dell'art. 13 bis, co. 5, del DI 52/2012. Questa norma consente anche in presenza di irregolarità contributive accertate il rilascio di un DURC "regolare" qualora l'impresa disponga di una certificazione, rilasciata da una PA, che attesti la sussistenza e l'importo di crediti certi liquidi ed esigibili vantati nei confronti della pubblica amministrazione di importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati (cfr art. 13 bis, co. 5, del DI 52/2012). In questo caso non è esplicitamente disciplinato se la PA sia chiamata ad un intervento sostitutivo.

(4): Quantunque il DI 69/2013 sembri prevedere l'applicabilità dell'intervento sostitutivo anche nel caso in cui l'irregolarità contributiva emerga nell'ambito del DURC acquisito per la verifica della dichiarazione sostitutiva relativa al requisito di cui all'art. 38, comma 1, lett. i), del codice dei contratti pubblici, tale indirizzo non appare condiviso dalla Corte di Giustizia della UE. Con la pronuncia del 9 febbraio 2006 (cause riunite C-226/04 e C-228/04) la Corte ha evidenziato che "la sussistenza del requisito della regolarità fiscale e contributiva (che, pure, può essere regolarizzato in base a disposizioni nazionali di concordato, condono o sanatoria) deve comunque essere riguardata con riferimento insuperabile al momento ultimo per la presentazione delle offerte, a nulla rilevando una regolarizzazione successiva la quale, pertanto, non potrà in alcun modo incidere sul dato dell'irregolarità ai fini della singola gara" [orientamento recepito anche dal Consiglio di Stato e da una recente pronuncia del TAR Campania (Cons. St., sez. VI, 5 luglio 2010, n. 4243; Tar Campania-Napoli, sezione IV, sentenza n. 3334 del 12 giugno 2014)].

(5): L'obbligo di sostituzione è ampliato a tutti i soggetti di cui all'art. 3 comma 1 lettera b del Dpr 207/2010.

(6): Sul tema cfr anche circolare del ministero del Lavoro n. 36/2013 "art 31 DI 69/2013 semplificazioni in materia di DURC primi chiarimenti".

(7): Decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 (convertito in Legge 16 maggio 2014, n. 78).

---

## Voci di glossario collegate

### DURC

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva è un certificato unico che attesta la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di Inps, Inail e Casse edili, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento

## Approfondimenti

### Prime soluzioni interpretative: compatibilità con l'art. 80 del Regolamento CE 1083/2006

# Prime soluzioni interpretative: compatibilità con l'art. 80 del Regolamento CE 1083/2006

L'estensione dell'istituto dell'intervento sostitutivo della PA, in presenza di irregolarità contributive accertate, anche alle sovvenzioni e alle erogazioni di finanziamenti comunitari ha determinato l'insorgere di problematiche applicative legate alla difficoltà di conciliare la normativa nazionale con le regole che disciplinano l'intervento dei Fondi Strutturali, che mirano invece a garantire che i beneficiari dei finanziamenti ricevano il contributo pubblico nella sua integrità.

L'art. 80 del Reg. 1083/2006 sancisce infatti che "gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari".

Con la riferita disposizione sembra dunque contrastare la previsione di cui al comma 8 bis, art. 31, del DL 69/2013 **(8)**. In caso di pagamento degli importi relativi alle inadempienze riscontrate in favore degli istituti previdenziali, si correrebbe il rischio di utilizzare per scopi diversi risorse pubbliche assegnate per il sostegno di specifiche azioni rispondenti a precise priorità perseguite dall'Unione, con conseguente assoggettamento di tali liquidazioni ad operazioni di pagamento tecnicamente non consentite dalle regole comunitarie e come tali non ammissibili al finanziamento.

Di fronte al prospettato rischio di incompatibilità dell'istituto in discussione con il citato art. 80 le scelte operate dalle Regioni sono state diversificate: alcune hanno dato seguito alle disposizioni contenute nel DL 69/13, disciplinando peraltro attraverso apposite circolari le modalità operative di attuazione della procedura; altre invece hanno investito della questione le autorità centrali capofila dei Fondi (DPS e MIps) formulando quesiti puntuali.

Sul piano nazionale il DPS **(9)**, in risposta ad un'istanza regionale avente ad oggetto la

compatibilità dell'intervento sostitutivo con l'art. 80 del Reg. CE 1083/2006, facendo proprio un indirizzo interpretativo della Corte di Giustizia **(10)** giunge alla conclusione che "nella fattispecie introdotta dall'art. 31, comma 3, DI 21 giugno 2013, n. 69, la trattenuta prevista è indipendente dall'esistenza dell'importo dei contributi comunitari; essa ha carattere generale, ma soltanto per i casi in cui vi sia stata inadempienza nel versamento dei contributi previdenziali. Pertanto, sembra chiara la mancanza di un nesso diretto ed intrinseco fra l'eventuale trattenuta e le somme da versare al beneficiario". Ne discende quindi che "l'art. 31, comma 3, del DI 69/2013 appare compatibile con l'art. 80 del Regolamento (CE) 1083/2006".

A sostegno della compatibilità dell'intervento sostitutivo con l'art. 80 del Regolamento generale si potrebbe inoltre addurre la circostanza che la procedura di cui trattasi non riduce effettivamente il contributo ma costituisce una mera operazione di compensazione finanziario-contabile tra crediti e debiti vantati dal beneficiario nei confronti della pubblica amministrazione, sulla cui ammissibilità concordano sia il DPS **(11)** sia la Commissione europea. Infatti, in risposta ad un'interrogazione parlamentare, avente ad oggetto l'integrità dei pagamenti ai beneficiari e la compensazione crediti-debiti, il commissario Hahn, a nome della Commissione, ha ribadito che "l'articolo 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006 (regolamento generale), relativo all'integrità dei pagamenti ai beneficiari, stabilisce esplicitamente che i beneficiari ricevono l'importo totale del contributo pubblico nella sua integrità e che non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari" ma che "il beneficiario può scegliere di compensare un debito nei confronti di un'autorità o di un organismo responsabile del pagamento riducendo in tal modo l'importo richiesto all'autorità di pagamento". "In questo caso - conclude la CE - egli riceverà, in termini contabili, il contributo pubblico integrale e deterrà simultaneamente il debito nei confronti dell'autorità, registrando nei suoi conti un contributo netto **(12)**".

Tale ultimo parere, benché riferito ad una fattispecie più generale rispetto a quella delineata dall'art. 31, comma 3, del DI 69/2013, induce a ritenere che l'attivazione dell'intervento sostitutivo non costituisca una detrazione/trattenuta specifica sull'importo da corrispondere al beneficiario e non si ponga pertanto in contrasto con il principio di cui all'art. 80 del Reg. CE 1083/2006.

## Note:

**(8):** Analoga questione era stata sollevata con riferimento ai pignoramenti disposti da terzi nei confronti della PA aventi ad oggetto somme di provenienza comunitaria. Sul punto, tuttavia, l'orientamento seguito dagli organi giurisdizionali nazionali ed europei (Cassazione e Corte di Giustizia) ha condotto ad una diversa conclusione, rispetto a quella cui si giungerà con riferimento alla fattispecie in discussione, inducendo a ritenere tali somme impignorabili in quanto assoggettate ad un vincolo di destinazione alla realizzazione di obiettivi di interesse pubblico.

**(9):** Cfr. nota prot. 648 del 23 gennaio 2014.

**(10):** Cfr sentenza C- 427/05 (del 25 ottobre 2007) nella quale il giudice giunge alla conclusione che "le detrazioni o le trattenute da cui consegue la riduzione dell'importo dei contributi comunitari riscosso dal beneficiario, che non hanno un nesso diretto e intrinseco con questi ultimi, come quelle risultanti da un prelievo fiscale quale previsto dal Dpr n. 917/86, non impediscono l'applicazione effettiva del meccanismo istituito dal regolamento n. 4253/88, e, quindi, quest'ultimo non osta all'applicazione di siffatte detrazioni o trattenute".

**(11):** Cfr nota 9.

**(12):** Interrogazioni parlamentari 12 giugno 2013 (E-006818-13) e risposta di Johannes Hahn a nome della

Commissione del 26 giugno 2013.

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-006818&language=IT>].



## Approfondimenti

### Prime soluzioni interpretative: intervento sostitutivo in caso di fallimento del soggetto creditore

# Prime soluzioni interpretative: intervento sostitutivo in caso di fallimento del soggetto creditore

Quantunque l'intervento sostitutivo trovi in linea generale applicazione anche in presenza di contributi di provenienza comunitaria, in virtù della dichiarata compatibilità tra diritto interno ed europeo, limiti all'applicazione dell'istituto possono rinvenirsi nella legge fallimentare.

Nel caso in cui l'impresa con DURC irregolare sia assoggettata a fallimento si pone il problema di verificare se l'ente debitore possa esercitare il potere sostitutivo o debba piuttosto disporre la liquidazione del credito a favore del curatore.

Ancora una volta si è infatti in presenza di un'antinomia tra norme: le disposizioni della legge fallimentare, che mirano a garantire il rispetto della *par condicio creditorum*, da un lato; lo strumento dell'intervento sostitutivo, posto a tutela della posizione contributiva e assicurativa del prestatore di lavoro, dall'altro.

Chiaramente la soluzione della questione è condizionata dall'interesse giuridico al quale si vuole dare prevalenza, essendo entrambe le norme poste a tutela di interessi superiori del nostro ordinamento giuridico.

Premesso che sul tema non sono state rinvenute soluzioni interpretative proposte dai ministeri e dall'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (ora ANAC) per quanto attiene agli appalti, prime indicazioni possono rinvenirsi nella circolare Inail **(13)** recante istruzioni operative per l'attuazione dell'intervento sostitutivo.

Nell'ambito della richiamata circolare l'Inail sembra di fatto escludere l'operatività di tale procedura nel caso in cui l'appaltatore sia assoggettato ad una procedura concorsuale, precisando che: "Eventuali interventi sostitutivi riguardanti, in ipotesi, codici ditta per i quali risultino procedure concorsuali o crediti iscritti a ruolo esulano dalle modalità di pagamento descritte al paragrafo precedente e devono essere gestiti alla luce della rispettiva normativa di riferimento, in

relazione alla specificità del caso concreto”.

La medesima linea interpretativa è stata seguita anche da alcuni uffici legislativi regionali i quali, nell’ambito di pareri resi su fattispecie analoghe, hanno evidenziato che “la liquidazione del credito maturato da un’impresa fallita nel corso dell’appalto deve essere disposto dall’ente a favore del curatore fallimentare; sarà poi onere degli istituti previdenziali creditori insinuarsi nella procedura fallimentare ai fini della soddisfazione del loro credito come previsto dalla legge fallimentare”. Secondo quest’ultima, infatti, “il curatore subentra in ogni rapporto attivo e passivo facente capo al soggetto sottoposto alla procedura concorsuale”.

Tale orientamento appare dunque privilegiare l’applicazione della legge fallimentare in quanto *lex specialis*; ciò sulla base del principio, sancito dal nostro ordinamento giuridico, *lex specialis derogat generali* che determina la prevalenza delle disposizioni della legge fallimentare su quelle di cui all’art. 31, comma 3, del DL 69/2013. “Una diversa interpretazione - viene del resto rilevato - violerebbe il principio della *par condicio creditorum*, in virtù del quale i creditori hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, salve le cause legittime di prelazione”(14).

Inoltre “la parte non fallita - ovvero la stazione appaltante - deve adempiere al sinallagma contrattuale per le prestazioni antecedenti alla dichiarazione di fallimento e l’adempimento corretto è sicuramente quello reso nei confronti del curatore fallimentare. Il pagamento del credito dovrà, pertanto, essere effettuato dall’ente pubblico alla curatela fallimentare”(15).

## Note:

(13): Cfr circolare/nota di istruzioni emanata in data 21 marzo 2012, punto 5.

(14): Cfr parere espresso dal Servizio Affari Istituzionali e Locali, Polizia Locale e Sicurezza della Regione Friuli Venezia Giulia; come espressamente confermato dall’Inps di Udine [Prot. 34807 (IOP) del 29/11/2013]. In tal senso si veda anche la determinazione del Comune di Cavagnolo (TO) n. 58 del 17 aprile 2013 con la quale L’ente ha disposto il pagamento in favore del fallimento della ditta Bosso quantunque in presenza di DURC irregolare.

(15): In questo senso il parere espresso dalla Regione Toscana – Direzione Generale Organizzazione e Risorse settore Contratti – del 21 febbraio 2012.

---

## Voci di glossario collegate

### DURC

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva è un certificato unico che attesta la regolarità di un’impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di Inps, Inail e Casse edili, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento

## Approfondimenti

### Indicazioni operative/procedurali per l'attivazione dell'intervento sostitutivo

# Indicazioni operative/procedurali per l'attivazione dell'intervento sostitutivo

In riferimento alle modalità attuative dell'intervento sostitutivo si ricorda che Inps, Inail e ministero del Lavoro hanno fornito indicazioni puntuali nell'ambito di apposite circolari, alle quali si rinvia per gli opportuni approfondimenti **(16)**. Cionondimeno alcune Regioni al fine di consentire la corretta contabilizzazione dell'intervento hanno emanato ulteriori circolari per definire i passaggi operativi da realizzare per la gestione della procedura. In estrema sintesi il procedimento si articolerà come segue:

- l'amministrazione procedente, acquisito un DURC che attesti l'irregolarità del soggetto beneficiario dell'erogazione nei confronti di uno degli Istituti previdenziali, dovrà dare una comunicazione preventiva all'istituto previdenziale competente, dichiarando l'intenzione di sostituirsi all'originario debitore, attraverso un preavviso di pagamento **(17)**;

- l'Istituto previdenziale adito, verificata l'attualità dell'inadempienza, comunicherà all'amministrazione procedente i dati per il pagamento con l'indicazione dell'importo da corrispondere;

- l'amministrazione procedente effettuerà il versamento dell'intervento sostitutivo - tramite il modello F24 - attraverso il soggetto pagatore.

Da un punto di vista contabile, alcune amministrazioni hanno chiesto alle ragioniere l'istituzione di apposita coppia di capitoli di partite di giro, in entrata e in uscita, che consentono di trattenere a carico del beneficiario le somme oggetto dell'intervento sostitutivo e di effettuare il corrispondente versamento agli enti beneficiari. Contestualmente all'emissione del mandato di pagamento a favore del beneficiario per l'importo lordo dovuto, quindi sarà emesso un ordinativo di incasso dell'importo da trattenere sul capitolo di entrata della partita di giro: il tesoriere regionale provvederà ad erogare, se positiva, la differenza tra l'importo del mandato e la somma da trattenere.

In caso di DURC irregolare, quindi, una volta esperite le verifiche preventive presso gli istituti previdenziali/assicurativi, la PA dovrà presentare un provvedimento di liquidazione dell'importo dovuto a favore del soggetto beneficiario con la specifica degli importi da trattenere distinti per ente previdenziale mediante ordinativo di incasso sul capitolo di entrata "trattenute operate a carico dei beneficiari di pagamenti regionali ai sensi dell'art. 31 del DI 69/2013 a seguito dell'applicazione della procedura d'intervento sostitutivo"**(18)**.

Contestualmente, presenterà un secondo provvedimento di liquidazione, corredato delle prenotazioni di mandato a favore dei medesimi enti previdenziali per gli importi dovuti sul capitolo di spesa "versamento a favore degli enti previdenziali e assicurativi ai sensi dell'art. 31 del DI 69/2013 a seguito dell'applicazione della procedura d'intervento sostitutivo"**(19)**.

Tali previsioni dei provvedimenti regionali risultano coerenti con le modalità individuate dalla Commissione nella citata risposta all'interrogazione parlamentare: "Il beneficiario riceverà il contributo pubblico integrale e deterrà simultaneamente il debito nei confronti dell'autorità, registrando nei suoi conti un contributo netto".

## Note:

**(16)**: Circolare Inps n. 3/2012; circolare Inail n. 54/2012 e n. 5992/2013; circolare ministero del Lavoro n. 36/2013.

**(17)** : Tale preavviso è funzionale al coordinamento di eventuali interventi sostitutivi contestuali da parte di più pubbliche amministrazioni.

**(18)**: Per completezza si segnala che sui provvedimenti di liquidazione dovrà essere inoltre sempre riportato anche il riferimento alla verifica di inadempienza prevista ai sensi dell'art. 48 bis – Dpr 602/73 (Disposizioni sui pagamenti superiori a diecimila euro da parte delle PA (Equitalia)), che alla luce di quanto evidenziato nella circolare Inps n. 54/2012 non sembra interferire con l'intervento sostitutivo di cui al Dpr 207/2010 il quale deve avere prioritaria applicazione.

**(19)**: La procedura sopra descritta è stata mutuata dai modelli utilizzati dalle Regioni Liguria e Friuli Venezia Giulia [circolare Liguria prot. IN/2013/24454; circolare Friuli Venezia Giulia (AdG Fesr) prot. 000 6619/14].

---

## Voci di glossario collegate

### DURC

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva è un certificato unico che attesta la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di Inps, Inail e Casse edili, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento

## Approfondimenti Conclusioni

# Conclusioni

Alla luce dell'orientamento espresso dal commissario Hahn e dalla risposta del DPS ad un quesito regionale si può concludere che l'intervento sostitutivo anche nel caso di contributi erogati a valere sui Programmi operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali non appare in contrasto con la previsione di cui all'art. 80 del Reg.(CE) 1083/2006 (integrità dei pagamenti ai beneficiari) **(20)**.

Ad ogni modo questa conclusione non può essere estesa analogicamente a previsioni normative diverse, infatti la compatibilità con il principio dell'integrità dei pagamenti era stata affrontata anche con riferimento alla fattispecie dei pignoramenti disposti da terzi presso la PA e si era giunti a conclusioni opposte **(21)**. In tale ambito, alla luce della giurisprudenza comunitaria, la normativa nazionale ha ceduto il passo a quella europea: infatti si era giunti a concludere che i finanziamenti europei sono impignorabili per il soddisfacimento di crediti di terzi verso la PA. Qualificare i fondi trasferiti dalla UE alle Regioni quali risorse libere e come tali assoggettabili a provvedimenti coercitivi significherebbe (come evidenziato dalla Corte di Giustizia) destinare ad interessi particolari estranei alle politiche dell'Unione, fondi espressamente destinati dalla Comunità a tali politiche.

D'altro canto, a prescindere dalla compatibilità con il principio comunitario dell'integrità dei pagamenti, la previsione normativa che impone l'attivazione dell'intervento sostitutivo della PA ha finalità pubblicistiche di tutela sociale di un interesse preminente riconosciuto dall'ordinamento giuridico Italiano (garantire al lavoratore il versamento del credito previdenziale ed assicurativo a favore di Inps e Inail). Tale particolare tutela trova la sua *ratio* nelle finalità, costituzionalmente garantite, cui risultano preordinati i versamenti contributivi e anzitutto la necessità che siano assicurati i benefici assistenziali e previdenziali a favore dei lavoratori e appare del resto conforme con i principi fondamentali, sanciti nella Costituzione, del nostro ordinamento, in tema di diritti del lavoratore.

### Note:

**(20)**: Ferma restando dunque la compatibilità dell'intervento sostitutivo con l'art. 80 del Reg. CE 1083/2006, eccezioni alla sua applicazione possono riscontrarsi nelle ipotesi in cui il soggetto creditore sia sottoposto ad una procedura concorsuale. Diversamente l'attivazione dell'intervento sostitutivo porrebbe gli istituti previdenziali in una posizione privilegiata rispetto agli altri creditori, violando così il principio della *par condicio creditorum*.

**(21):** Cfr doc. istruttorio “Pignorabilità presso la pubblica amministrazione” trasmesso alle Regioni con nota prot. 313 del 25 ottobre 2013 e reperibile anche sul sito internet dell’Associazione in *Quaderni di Tecnostruttura* del 20 dicembre 2013.

## In Pillole

### leFP, lo stato dell'arte

# leFP, lo stato dell'arte

di **Costanza Bettoni**

*Settore Istruzione E Fp - Tecnostruttura*

Il sistema di Istruzione e formazione professionale - leFP - è ormai messo a regime dallo scorso anno, in cui sono giunti a conclusione i primi percorsi non più sperimentali.

Si tratta di un sistema che presenta aspetti di grande interesse: da una parte è uno strumento importante di collocazione nel mercato del lavoro (gli esiti occupazionali dei qualificati mostrano dati sicuramente positivi, tenuto conto del grave stato di crisi che affronta il nostro Paese). Dall'altra si presenta come mezzo potente di lotta alla dispersione scolastica, problema che affligge il nostro sistema educativo nel complesso. Oltre a ciò, i dati, desunti dal monitoraggio annuale condotto da Isfol, mostrano che sono in progressivo aumento le iscrizioni al sistema effettuata come prima scelta da ragazzi 14enni.

Le Regioni e Province autonome hanno investito, anche economicamente, in misura elevata per la progressiva qualificazione e per il potenziamento del sistema, che dal momento della sua istituzione (2003/2004) è in continua espansione: si è giunti nell'ultimo anno formativo (2013/2014) a oltre 300.000 iscritti.

In allegato una presentazione sullo stato dell'arte del sistema leFP realizzata da Tecnostruttura.

## Documenti Allegati

[leFP-slide-Dic](#)

## Esperienze

### La semplificazione dei costi nel Fse

# La semplificazione dei costi nel Fse

Le Unità di costo standard nelle diverse declinazioni sono state presentate e discusse nel corso dei lavori del convegno "La semplificazione dei costi nella rendicontazione del Fse".

L'incontro ha rappresentato l'occasione per fare il punto sull'utilizzo delle opzioni di semplificazione previste dal regolamento Fse per il riconoscimento dei costi, per favorire lo scambio di buone pratiche e di esperienze tra le Autorità di gestione dei Por Fse 2007-2013 e per illustrare i percorsi che saranno introdotti nella prossima programmazione dei fondi comunitari.

I lavori hanno trattato principalmente l'utilizzo delle Unità di costo standard (UCS) con attenzione alle metodologie utilizzate per la loro definizione, alle regole di gestione e attuazione nonché alle modalità di controllo di primo livello. Le Regioni partecipanti hanno sintetizzato un quadro complessivo delle attività finanziate attraverso il ricorso a UCS nonché gli elementi più rilevanti che caratterizzano le metodologie utilizzate per la definizione degli standard. Altri focus del progetto hanno riguardato la definizione di Linee guida per UCS di attività non corsuali e l'analisi delle elementi di non conformità previsti nei dispositivi di attuazione regionali.

L'intento è quello di semplificare e velocizzare le attività riducendo gli interventi di controllo su "carta" per spostarli sui risultati degli interventi. La semplificazione delle procedure sarà perseguita principalmente mediante l'utilizzo quanto più diffuso e sistematico delle opzioni di semplificazione previste dai Regolamenti comunitari per la programmazione 2014-2020. In particolare si tratterà di ampliare il set di tipologie di intervento cui applicare le Unità di costo e parallelamente di favorire un maggiore ricorso alle altre opzioni di semplificazione.

Il convegno "La semplificazione dei costi nella rendicontazione del FSE" è stato organizzato, lo scorso 21 novembre, nell'ambito del progetto interregionale transnazionale sulla semplificazione delle spese del Fondo sociale europeo, voluto dalla Regione Toscana (capofila) insieme ad altre quattordici Regioni italiane (Basilicata, Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Trento, Umbria, Veneto) e in collaborazione con la Corte dei Conti.

Sul sito della [Regione Toscana](#) sono disponibili gli interventi dei relatori.



## News dall'Europa

# Investire nel futuro dell'Europa

di **Lucio Battistotti**

*Direttore della Rappresentanza In Italia della Commissione Europea*

Alla vigilia dell'ultimo Consiglio europeo del 2014 e all'indomani della presentazione del programma di lavoro della Commissione per il 2015, è più che mai evidente che la prima priorità della nuova Commissione è produrre risultati concreti nell'ambito di un programma ambizioso per l'occupazione e la crescita.

Le previsioni più recenti rivedono al ribasso la crescita per il resto dell'anno sia nella UE sia nella zona euro. Il ritmo della ripresa, lento secondo le previsioni, non è in grado di ridurre in modo significativo il tasso di disoccupazione, che resta troppo elevato, mentre la competitività europea nei confronti del resto del mondo continua a deteriorarsi.

Dobbiamo agire adesso. Con la fine della crisi dei debiti sovrani si impone la necessità di un nuovo impulso allo sblocco dei finanziamenti all'economia reale. La diminuzione del livello di investimenti, amplificata dalla crisi, ammonta a 430 miliardi di euro - un calo del 15% rispetto al picco registrato nel 2007. In alcuni Stati membri la flessione è ancora più drammatica. È indispensabile una mobilitazione intelligente dei fondi pubblici e privati, in cui ogni euro del denaro pubblico sia usato per generare nuovi investimenti privati, senza creare debito pubblico.

Per questo motivo la Commissione ha annunciato un piano di investimenti da 315 miliardi di euro per rilanciare la crescita dell'Europa e ridare lavoro ad un gran numero di persone. Il piano si articola in tre filoni principali: la creazione di un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), garantito con fondi pubblici, per mobilitare non meno di 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nel corso dei prossimi tre anni (2015-2017); la creazione di una riserva di progetti credibile accompagnata da un programma di assistenza per incanalare gli investimenti dove sono maggiormente necessari; un'ambiziosa tabella di marcia per rendere l'Europa più attraente per gli investimenti ed eliminare le strettoie regolamentari.

In base alle stime della Commissione europea, considerate nel loro insieme, le misure proposte potrebbero aggiungere tra 330 e 410 miliardi di euro al PIL dell'UE nell'arco dei prossimi tre anni e creare fino a 1,3 milioni di nuovi posti di lavoro.

In cosa consistono la novità e la diversità di questo approccio agli investimenti?

Il nuovo approccio si articola in tre filoni:

a) nuovi strumenti finanziari (in particolare il nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici), in partenariato con la Banca europea per gli investimenti, per supplire all'attuale carenza di finanziamenti del rischio in Europa;

b) una riserva di progetti a livello della UE, oltre ad un migliore sostegno allo sviluppo dei progetti attraverso un'assistenza tecnica più facilmente fruibile per le parti interessate del settore pubblico e per gli investitori privati;

c) un contesto normativo più prevedibile e più favorevole alle imprese, a livello europeo, nazionale e subnazionale, incentrato sul completamento del mercato unico digitale, dell'energia, dei trasporti e dei mercati dei capitali.

Il bilancio della UE fornirà 16 miliardi di euro di finanziamenti, mentre la BEI fornirà un contributo aggiuntivo pari a 5 miliardi di euro in capacità di rischio. Assieme queste risorse possono catalizzare almeno 315 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi per gli investimenti. Non è che l'inizio, però. Un elemento chiave del nuovo approccio è rappresentato dal fatto che gli Stati membri e le banche di promozione nazionali potranno contribuire sia a livello del fondo sia attraverso il cofinanziamento dei singoli progetti.

Fig. 1 Da dove provengono i fondi?

Sarà sufficiente? Sarebbe ingenuo credere che esista una soluzione unica e semplice ai problemi degli investimenti in Europa. Il piano di investimenti proposto dalla Commissione è parte di un approccio globale per accompagnare la crescita e la creazione di posti di lavoro in Europa combinando riforme strutturali, responsabilità di bilancio e impulso agli investimenti. Tutti i governi nazionali devono fare la loro parte. La UE non può farcela da sola.

Il piano di investimenti consente di dare un notevole impulso aggiuntivo. I 315 miliardi di euro aggiuntivi di finanziamenti degli investimenti rappresentano il 2% del PIL dell'UE nell'arco di tre anni, il che significa in pratica il raddoppiamento della capacità di investimento del bilancio UE. Un aspetto fondamentale è garantire che questo denaro serva a qualcosa, sia destinato a soddisfare le reali esigenze dell'economia e che il piano possa essere avviato rapidamente.

Questo è solo uno degli aspetti del piano. In questa fase l'importo supplementare di 315 miliardi di euro corrisponde a quello che la UE può ottenere con i mezzi dell'Europa, utilizzandone al meglio il bilancio.

Qualcuno ha messo in dubbio il cosiddetto "effetto moltiplicatore". Cerchiamo di spiegare di cosa si tratta. L'effetto moltiplicatore è il rapporto tra il volume finanziario complessivo dei progetti generato a seguito dell'intervento del fondo e il denaro pubblico mobilitato inizialmente per istituire il fondo. Nel caso del FEIS, una piccola quota di fondi pubblici utilizzati come capacità di rischio genererà una quota molto maggiore di finanziamenti privati per investimenti in progetti che altrimenti non sarebbero stati finanziati.

Per ogni progetto di investimento o attività finanziaria le eventuali perdite sono di norma ripartite tra gli investitori in un ordine prestabilito: in primo luogo, le perdite sono riassorbite dai detentori del capitale proprio (gli azionisti), poi dai detentori del "debito subordinato" e solo per le perdite residue dai detentori del "debito *senior*". Ciò significa che quanto più "spesso" è lo strato protettivo prima che vengano colpiti i detentori del debito *senior*, tanto maggiore sarà la disponibilità degli investitori a investire.

La consistente garanzia offerta dal bilancio della UE consentirà al FEIS di investire nei segmenti meno sicuri dei progetti (capitale proprio e debito subordinato). In tal modo, il FEIS renderà più facile attrarre nei progetti e nelle attività selezionati gli investitori privati, i quali investirebbero nei segmenti finanziari più protetti, cosiddetti senior.

Fig. 2 Il potenziale del piano di investimenti

Questa nuova offensiva degli investimenti non resterà un'azione isolata. Tutti i livelli di governo devono attuare politiche per ottenere risultati nella crescita e nell'occupazione, utilizzando ogni leva disponibile sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta. Dobbiamo continuare a far fronte ai fattori strutturali alla base della debolezza persistente della domanda aggregata, in particolare gli investimenti, aumentando al contempo la nostra competitività, mobilitando il potenziale di produzione e facendo avanzare la frontiera produttiva dell'Europa. La risposta alle attuali sfide economiche non può essere diretta dall'alto.

Questa iniziativa va inserita in una strategia più ampia di attuazione delle riforme strutturali per la modernizzazione di settori quali l'energia, le telecomunicazioni e l'economia digitale, con un programma ambizioso per il mercato unico e misure volte a creare un'unione dei mercati dei capitali, con nuove opportunità per la crescita e l'occupazione. Per tale strategia è indispensabile avere la flessibilità necessaria per far fronte a bisogni diversi di diversi settori e regioni. Ultimo ma non meno importante, politiche fiscali responsabili adeguatamente diversificate nei vari paesi dovrebbero sostenere la ripresa incoraggiando la fiducia necessaria per investire in un futuro prospero per la UE.

La Commissione sta già facendo la sua parte, non solo attraverso il varo del piano per gli investimenti, ma anche con l'ambizioso e innovativo programma di lavoro, appena varato per il 2015, in cui le parole d'ordine sono sempre tre: lavoro, crescita, investimenti.

*Ascolta le puntate di ["22 minuti"](#) la trasmissione radiofonica curata dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea*

## Publicazioni in uscita

# 48° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2014

Giunto alla 48ª edizione, il Rapporto Censis prosegue l'analisi e l'interpretazione dei più significativi fenomeni socio-economici del Paese, individuando i reali processi di trasformazione della società italiana.

Nelle Considerazioni generali si sottolinea come nel Paese le «sette giare» - poteri sovranazionali, politica nazionale, sedi istituzionali, minoranze vitali, gente del quotidiano, sommerso e comunicazione - appaiono come mondi non comunicanti, che vivono di se stessi e in se stessi.

Nella seconda parte, «La società italiana al 2014», vengono affrontati i temi di maggiore interesse emersi nel corso dell'anno.

Nella terza e quarta parte si presentano le analisi per settori: la formazione, il lavoro, il welfare e la sanità, il territorio e le reti, i soggetti e i processi economici, i media e la comunicazione, il governo pubblico, la sicurezza e la cittadinanza.

Per approfondimenti vai al [sito del Censis](#)

## Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro

L'ebook commenta i contenuti della decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazione, in legge 16 maggio 2014, n. 78. I contributi affrontano i nodi principali della legge.

Un primo articolo descrive le novità normative introdotte nella disciplina del contratto subordinato a tempo determinato ed analizza le criticità che risultano da tali novità. Lo stesso istituto viene poi analizzato in relazione a quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Due articoli sono dedicati al contratto di apprendistato e alle novità che la legge n.78 apporta al suo funzionamento. Vengono presentate le principali modifiche e valutati gli elementi di criticità, in particolare relativamente alle analogie o meno tra l'apprendistato di primo livello e il sistema duale tedesco.

Seguono poi articoli su aspetti minori della legge, che completano il quadro: anagrafe dei lavoratori, contributi per i contratti di solidarietà e smaterializzazione del DURC. Ogni articolo è

accompagnato da una scheda di sintesi che ne sintetizza i contenuti principali per facilitare una comprensione immediata delle novità.

L'ebook è scaricabile gratuitamente sul sito [Adapt](#)

## Quaderni Tecnostruttura

Sito web: <http://quaderni.tecnostruttura.it>

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Marcello Mochi Onori

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

Redazione: Via Volturmo, 58 - 00185 Roma - Tel. 06 49270501 – Fax 06 492705108

E-mail: [stampasegreteria@tecnostruttura.it](mailto:stampasegreteria@tecnostruttura.it)

### **TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO**

Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo è l'Associazione delle Regioni e delle Province autonome italiane costituita per affrontare insieme l'impegno dello sviluppo delle risorse umane attraverso l'uso del Fondo sociale europeo.

L'obiettivo iniziale, mantenuto nel corso degli anni, è stato quello di costruire un luogo di incontro delle Regioni che permettesse a tutti, al di là degli avvicendamenti e delle stagioni politiche, di confrontare le esperienze, acquisire soluzioni da altre realtà, costruire una identità tarata su standard di qualità comuni o comunque confrontabili sui temi dell'istruzione, della formazione, del lavoro, con particolare attenzione all'utilizzazione del Fondo sociale europeo.

Oggi Tecnostruttura è una struttura di assistenza e di confronto tecnico delle posizioni regionali, capace di realizzare iniziative di elaborazione, studio, informazione e sostegno operativo, tecnico e giuridico alle politiche di interesse per le Regioni, a tutti i livelli.

In altri termini, Tecnostruttura rappresenta per le Regioni un'associazione che funge da elemento di supporto e di sintesi delle diverse istanze regionali, un'interfaccia tecnica con le istanze nazionali ed europee, quindi un organismo che può essere sia interlocutore privilegiato "interno" delle Regioni stesse, sia espressione omogenea delle volontà delle singole amministrazioni regionali verso l'esterno.

Ciò che caratterizza l'agire di Tecnostruttura è che questa ha scelto di non svolgere attività che potrebbero essere assicurate da soggetti privati, la cui funzione si realizza negli specifici confini di ciascuna Regione, l'associazione, al contrario, agisce per valorizzare sempre la logica "sistemica" e la dimensione interregionale. Ciò fa sì che l'azione di Tecnostruttura determini un valore aggiunto unico e cioè l'operare per tutti con una forte connotazione istituzionale, l'intervenire con approccio interdisciplinare, l'agire con approfondita conoscenza e consapevolezza dei processi che hanno determinato nel tempo e "a monte" le situazioni, le disposizioni e la realtà sulla quale le Regioni sono chiamate a svolgere le proprie attività.