

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno del 22 dicembre 2015

Indice

In Questo Numero

| | |
|---|---|
| Un anno di Jobs act e la chiusura della programmazione Ue | 4 |
|---|---|

Focus

| | |
|---|----|
| I “nuovi” servizi per il lavoro nel Jobs Act | 6 |
| Introduzione | 6 |
| 1. Il decreto legislativo n. 150/2015 e i servizi per il lavoro | 7 |
| 2. Stato dell’arte della riforma | 13 |
| 2.1. Le tappe principali del percorso | 14 |
| 2.2 Pilastrini comuni dell’azione regionale | 16 |
| 2.3 I prossimi passi | 20 |
| 3. L’Accordo Quadro sulle Politiche Attive del 30 luglio 2015 | 22 |

Approfondimenti

| | |
|--|----|
| Pignorabilità presso terzi - PA dei fondi strutturali europei | 24 |
| Premessa | 24 |
| Pignoramento nei confronti delle pubbliche amministrazioni | 25 |
| Limiti ai pignoramenti presso la PA terza con riferimento a somme di provenienza comunitaria | 28 |
| Elementi procedurali di rilievo del pignoramento presso terzi | 31 |
| Conclusioni | 33 |

Approfondimenti

| | |
|--|----|
| Chiusura programmazione 2007/2013, l’approfondimento tecnico | 35 |
| Premessa | 35 |
| Approfondimento operativo - Strumenti di ingegneria finanziaria | 36 |
| Approfondimento operativo - Aiuti di Stato | 42 |
| Approfondimento operativo - Certificabilità dei pagamenti anticipati a fronte di fidejussioni e assistenza tecnica | 45 |
| Approfondimento operativo - Rendicontazione di organismi in house in fase di chiusura della programmazione | 49 |

Aggiornamento

| | |
|---|----|
| Decreto interministeriale sugli standard formativi per l’apprendistato di I e III livello | 51 |
|---|----|

News dall'Europa

Pubblicazioni in uscita

In Questo Numero

Un anno di Jobs act e la chiusura della programmazione Ue

Un anno di Jobs act e la chiusura della programmazione Ue

A un anno dall'approvazione del Jobs act – legge 10 dicembre 2014, n. 183 – ripercorriamo l'iter di attuazione della norma che ha direttamente coinvolto tutti i livelli istituzionali. In questa panoramica ci soffermiamo sulle tematiche che più interessano il sistema regionale: i servizi per il lavoro e le politiche attive.

Presentiamo poi uno studio su un tema tornato recentemente d'attualità: la pignorabilità presso terzi – PA dei fondi strutturali. La disamina condotta fornisce un esame delle principali sentenze emesse dagli organi giurisdizionali italiani e dalla Corte di Giustizia Europea, le quali indurrebbero a ritenere tali fondi impignorabili in quanto assoggettati ad un vincolo di destinazione, alla realizzazione di obiettivi di interesse pubblico stabiliti dall'Unione. A completare il quadro alcuni cenni ad elementi procedurali alla luce delle modifiche apportate lo scorso anno al codice di procedura civile.

Ormai giunti alla chiusura della Programmazione comunitaria 2007-2013, su sollecitazione di alcune Regioni, Tecnostruttura ha svolto degli approfondimenti tecnici su alcune tematiche così da rendere maggiormente chiare le procedure richieste dalla Commissione europea. L'approfondimento tecnico ha riguardato: Strumenti di ingegneria finanziaria, Aiuti di Stato, Certificazione di pagamenti anticipati coperti da fidejussioni, rendicontazione delle attività realizzate da Organismi *in house*.

Illustriamo poi gli elementi essenziali del decreto interministeriale per la definizione degli standard formativi dell'apprendistato di I e III livello, sul quale la Conferenza Stato – Regioni ha espresso parere favorevole lo scorso ottobre e che è stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 296 del 21 dicembre 2015.

Come di consueto, ospitiamo le riflessioni della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, che in questo numero sono dedicate al quadro generale di funzionamento del Piano Juncker e alcune tematiche connesse, come il PPP e i Fondi Strutturali.

Infine segnaliamo due recenti pubblicazioni: il 49° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese, presentata a Roma lo scorso 4 dicembre, ed "Esperienze di spending review in enti locali e

Regioni”, un articolato studio condotto da Formez PA.

Focus

I “nuovi” servizi per il lavoro nel Jobs Act

Introduzione

di **Cristina Iacobelli**

Tecnostruttura - Settore Lavoro

Lo scorso 10 dicembre il Jobs Act ha spento la sua prima candelina. Sono trascorsi, infatti, dodici mesi dall’approvazione della legge 10 dicembre 2014 n. 183 (cd. Jobs Act), con cui sono stati definiti i criteri e i principi direttivi per la delega al governo ad adottare provvedimenti di riforma in materia di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive, disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva, tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e professionali.

Il percorso generale di attuazione della legge delega, con la definizione dei relativi decreti legislativi, è stato piuttosto complesso ed ha visto la partecipazione integrata di tutti i livelli istituzionali. A monte, va rilevato come tale percorso sia ancora aperto, perché permangono numerosi nodi irrisolti e laborioso è l’impegno che attende tutte le amministrazioni, le Regioni *in primis*, concretamente coinvolte nell’implementazione delle norme.

Approfondiamo, in questa sede, la tematica che maggiormente impatta sui sistemi regionali, investendo direttamente il cuore delle competenze delle Regioni in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Ci si riferisce, in particolare, al decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, recante disposizioni per il riordino dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, con cui il legislatore ha tracciato le coordinate del nuovo sistema nazionale del lavoro, istituendo dal 1° gennaio 2016 un’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (di seguito, ANPAL) e riconfigurando i servizi pubblici e privati preposti all’erogazione delle stesse sul territorio. In altre parole, riformando alla radice i servizi per l’impiego e delineando il ruolo delle Regioni e delle Province autonome rispetto alla loro gestione, anche in vista di futuri, sostanziali cambiamenti che si profilano sul versante dell’assetto costituzionale.

Focus

1. Il decreto legislativo n. 150/2015 e i servizi per il lavoro

1. Il decreto legislativo n. 150/2015 e i servizi per il lavoro

Sviluppando le previsioni della legge delega - che statuiva esplicitamente il mantenimento in capo alle Regioni e alle Province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro - il decreto legislativo n. 150/2015 definisce il nuovo quadro di riferimento giuridico dei servizi per l'impiego pubblici e privati, modificando in modo radicale le basi normative, i principi e i criteri operativi che hanno fino ad oggi guidato questa materia. In questa circostanza – e senza alcuna pretesa di esaustività – ricordiamo, in sintesi, solo alcuni elementi di rilievo a carattere macroscopico, rinviando ad altre sedi la disamina di ulteriori profili del provvedimento, afferenti a diverse tematiche.

In principio, si segnala che le modifiche intervenute sono vigenti e quindi immediatamente applicabili a decorrere dal 24 settembre 2015, in quanto il provvedimento non prevede un periodo transitorio per un passaggio graduale dalla vecchia alla nuova disciplina, con la necessità di un raccordo funzionale tra le diverse norme e la conseguente difficoltà, sul piano gestionale, di colmare gli eventuali vuoti legislativi seguendo indirizzi e comportamenti omogenei.

D'altra parte, il decreto legislativo necessita per la sua reale operatività di diversi atti di secondo livello, *in primis* un decreto ministeriale per la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per il lavoro, ai sensi dell'articolo 2, e di un'adeguata strumentazione tecnica, metodologica e informatica. Tali adempimenti, tuttavia, gravano in via prevalente anche sull'ANPAL, che ai sensi del dettato normativo esisterà – o quanto meno dovrebbe esistere - solo dal 1° gennaio 2016. Il combinato disposto di tali fattori, normativi e fattuali, fa sì che, al momento, una parte sostanziale del D. Lgs. n. 150/2015 non può ancora essere compiutamente applicata e implementata né a livello nazionale, né sui territori regionali. In questo senso, Regioni e amministrazioni centrali stanno individuando soluzioni temporanee condivise per gestire il periodo di transizione, in attesa della messa a regime del sistema.

Sul piano di merito, è opportuno passare in breve rassegna il provvedimento partendo dalla sua "fine": tra le disposizioni finali, infatti, l'articolo 34 sancisce l'abrogazione espressa delle norme cardine di funzionamento del sistema, tra cui il D. Lgs. n. 469/1997 - che ha rappresentato il pilastro per la costruzione dell'assetto organizzativo decentrato dei servizi per l'impiego - e il D. Lgs. n. 181/2000 e s.m.i. - che ha costituito, negli anni, la cornice nazionale di riferimento per

l'attuazione, sul territorio, del complesso di attività a carattere amministrativo e preventivo poste in atto dai CPI e dagli altri servizi competenti, per l'acquisizione, la verifica, il mantenimento e la perdita dello status di disoccupazione, la disciplina delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro e l'erogazione delle misure di politica attiva ai cittadini. Attraverso questa soppressione, viene superata, quanto meno sul piano formale, la nozione di "servizi competenti" che, ad oggi, ha costituito uno dei capisaldi della regolazione regionale del mercato del lavoro **(1)**.

Sotto il profilo della *governance* del sistema, il provvedimento all'articolo 1 prevede la costituzione di una rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che vede la partecipazione di diversi soggetti - pubblici e privati accreditati, di natura istituzionale e non - tra cui l'ANPAL e le strutture regionali per le politiche attive del lavoro.

In linea generale, nel modello prefigurato dal decreto al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali spetta il compito di indirizzo del sistema, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro, validi per tutto il territorio nazionale e di monitoraggio sulle politiche e sugli interventi occupazionali. All'ANPAL, sotto l'indirizzo e la vigilanza del ministero, sono affidate funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle misure per incentivare l'occupazione, di definizione di standard di servizio e di metodologie in relazione all'erogazione delle politiche attive, di gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e di programmi di riallineamento per il rispetto dei LEP. La gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego resta affidata in capo alle Regioni e Province autonome, che sono chiamate dall'articolo 11 e dall'articolo 18, comma 1, a costituire propri uffici territoriali, denominati Centri per l'Impiego (di seguito, CPI).

Il nuovo alveo giuridico in cui si deve svolgere l'attività dei "nuovi" CPI territoriali è rappresentato dal combinato disposto di diverse norme; tra le più rilevanti, si ricordano:

- gli articoli 11, 12 e 18, che riguardano rispettivamente l'organizzazione territoriale del sistema, il regime di accreditamento dei servizi per il lavoro, con la costituzione di un albo nazionale, per l'interazione tra pubblico e privato, i servizi e le misure di politica attiva che le Regioni direttamente tramite i CPI, ovvero tramite i soggetti accreditati, sono chiamate ad erogare ai disoccupati, ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ed ai lavoratori a rischio di disoccupazione (alla luce della nuova definizione dello stato di disoccupazione stabilita nell'articolo 19);

- le disposizioni contenute negli articoli 20, in materia di patto di servizio personalizzato, e negli articoli 21 e 22 in materia di condizionalità, cui si affianca la previsione dell'articolo 26, sull'utilizzo ai fini di pubblica utilità dei lavoratori percettori di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro;

- la disciplina e le modalità di finanziamento dell'assegno di ricollocazione, delineate negli articoli 23 e 24;

- la definizione delle infrastrutture di servizio necessarie al funzionamento del sistema, a partire dalla realizzazione di un sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e del fascicolo elettronico del lavoratore, prevista negli articoli 13 e 14, per il coordinamento dei sistemi informativi;

- La determinazione, ad opera del ministero del Lavoro e su proposta dell'ANPAL, del concetto di offerta di lavoro congrua, ai sensi dell'articolo 25.

A monte di questo impianto, si pone l'articolo 11, che dispone la sottoscrizione di convenzioni bilaterali tra il ministero del Lavoro e ciascuna Regione e Provincia autonoma, finalizzate a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa. Il contenuto della convenzione, nel dettato normativo, deve conformarsi ai principi esplicitati nel provvedimento, tra cui si conferma primariamente l'attribuzione delle funzioni amministrative in materia di politiche attive del lavoro alle Regioni, che sono tenute a garantire l'esistenza e la funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico (CPI). Le strutture regionali sono, dunque, chiamate ad individuare le misure di attivazione rivolte ai beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio - ai fini dell'applicazione del meccanismo di condizionalità - e sono responsabili dello svolgimento in forma integrata degli interventi di politica attiva del lavoro codificati nell'articolo 18, che i CPI sono tenuti ad erogare agli utenti (disoccupati, ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ed ai lavoratori a rischio di disoccupazione), al fine della costruzione di percorsi personalizzati per l'inserimento/reinserimento nel mercato occupazionale.

Accanto a tali misure di politica attiva, la convenzione bilaterale deve specificare l'attribuzione in capo alle Regioni delle funzioni relative al collocamento delle persone con disabilità (ex legge n. 68/1999) ed all'avviamento a selezione presso la pubblica amministrazione (ex articolo 16 della legge n. 56/1987), ovvero l'affidamento in parte di tali funzioni alla istituenda ANPAL. Resta fermo un principio di universalità, per cui i servizi e le misure di politica attiva del lavoro debbono essere resi disponibili a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla Regione/Provincia autonoma di residenza. Resta, inoltre, ferma l'identificazione a livello regionale della strategia per l'occupazione, in coerenza ad ogni modo con gli indirizzi e gli obiettivi impartiti a livello centrale nell'ambito del decreto ministeriale con cui dovranno essere assunti i LEP, previa intesa della Conferenza Stato -Regioni.

Si richiamano, infine, due punti di attenzione. Il primo attiene al citato articolo 18, che reca appunto un'elencazione di misure preventive e di rafforzamento dell'occupabilità, a valere sulle Regioni e Province autonome, in sostanziale continuità con le attività che, in tanti anni, hanno sostanziato sui territori l'operato dei servizi per il lavoro, seppur con qualche elemento di innovazione. Le attività da porre in essere riguardano, essenzialmente:

- l'orientamento di base, l'analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e la profilazione dell'utente;

- l'ausilio alla ricerca di una occupazione, entro tre mesi dalla registrazione;

- l'orientamento specialistico e individualizzato, mediante il bilancio delle competenze e l'analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione e delle esperienze di lavoro;

- l'orientamento individualizzato all'autoimpiego e il tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;

- l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione

professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;

- l'accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;

- la promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;

- gli incentivi all'attività di lavoro autonomo e alla mobilità territoriale.

Alcune misure, peraltro, appaiono oggi codificate e universalizzate a seguito della loro sperimentazione nell'ambito del Programma Garanzia per i Giovani. Il Jobs Act le rilancia oggi e le colloca al cuore del sistema nazionale delle politiche del lavoro, sancendone il carattere di livelli essenziali delle prestazioni in materia (articolo 28 del decreto legislativo), accanto alle disposizioni in materia di patto di servizio personalizzato, sia per la generalità dei lavoratori disoccupati (ex articolo 19) che per i percettori di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione (ex articolo 21, comma 1), e in materia di assegno di ricollocazione (ex articolo 23).

Il secondo punto di attenzione è connesso al primo e concerne il rapporto tra CPI pubblici e operatori privati accreditati. Come testé rilevato, con l'articolo 12, pur confermando l'assetto territoriale dei regimi di accreditamento - mantenendo, in tal senso, il riferimento all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003 - si prevede l'emanazione di un decreto ministeriale, previa intesa della Conferenza Stato - Regioni, per la definizione dei criteri generali in materia di accreditamento.

Lo stesso articolo, inoltre, dispone l'istituzione ad opera dell'ANPAL di un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive, nel quale saranno iscritte le agenzie per il lavoro che opereranno su tutto il territorio nazionale e quelle che intendono operare a livello regionale per le Regioni che non hanno ancora istituito un regime di accreditamento.

Viene, pertanto, recepita l'impostazione, proposta dalle Regioni nel corso del negoziato sul testo del provvedimento, finalizzata a salvaguardare la territorialità e la *governance* regionale sull'accREDITamento, attraverso un principio di sussidiarietà del sistema nazionale per gli operatori privati operanti in quelle amministrazioni che non intendono disciplinare il regime.

A tal riguardo, giova ricordare che l'articolo 18 sancisce espressamente, al comma 2, la facoltà delle Regioni di erogare le attività di politica attiva, ivi menzionate, mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati, accanto ai CPI, secondo i costi standard definiti dall'ANPAL e garantendo, ad ogni modo, la libertà di scelta all'utente dei servizi. Fanno eccezione, a tale principio, alcune attività che la legge riserva espressamente al pubblico e riguardanti, nello specifico, la presa in carico dell'utente, tramite la presentazione e/o convocazione della persona presso il CPI, la sua profilazione e la stipula del patto di servizio personalizzato (a norma dell'articolo 20) e il rilascio da parte del CPI dell'assegno di ricollocazione ad esito della procedura di *profiling* (a norma dell'articolo 23, comma 2).

Rispetto a tale disposizione, è opportuno menzionare in questa sede un punto di non trascurabile rilevanza, emerso nell'ambito del negoziato tra le Regioni e le amministrazioni

centrali. Si tratta dell'inserimento, su richiesta delle Regioni, di un comma 4 all'articolo 11, finalizzato a regolare la fase transitoria della gestione dei servizi per il lavoro, alla luce dell'attuale assetto costituzionale che – almeno fino a nuove modifiche - registra ancora la competenza e l'autonomia regionale sulla regolazione e sull'organizzazione del mercato del lavoro. La richiamata disposizione prevede, infatti, la possibilità per le singole convenzioni bilaterali di modulare diversamente il coinvolgimento dei soggetti accreditati su ciascun territorio, ai fini dello svolgimento di compiti e funzioni in materia di politiche attive che, a regime, saranno configurati ai sensi dell'architettura organizzativa e delle modalità di interazione delineate nell'articolo 18.

Pertanto, in concreto, nei prossimi due anni – come si vedrà a breve, tale è *in prima facie* la valenza temporale dello strumento, come pattuita nel confronto tecnico/politico tra le Regioni e l'amministrazione centrale - le convenzioni regionali potranno prevedere e modulare differentemente il grado di partecipazione dei soggetti accreditati alle reti territoriali dei servizi per il lavoro, anche in parziale deroga alle nuove previsioni del D. Lgs. n. 150/2015 e mantenendo (del resto in coerenza con modelli di servizio già esistenti e funzionanti) in capo ai privati anche attività, quali la definizione del patto di servizio, che ad oggi la nuova normativa nazionale affida in via esclusiva al pubblico. Questa linea di tendenza si sta di fatto consolidando sul versante di alcune convenzioni bilaterali ad oggi sottoscritte/in via di sottoscrizione, nell'ambito dei contenuti a geometria variabile dello strumento.

Note:

(1): Per una disamina generale sull'assetto dei servizi per il lavoro, prima dell'intervento della riforma, si rimanda al Dossier "Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma", [Quaderni di Tecnostruttura del 28 giugno 2013](#).

Voci di glossario collegate

LEP

Sono i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti al cittadino su tutto il territorio nazionale. Secondo la Costituzione, la determinazione dei LEP rientra nelle materie in cui lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

ANPAL

L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) è prevista dalla legge n. 183/2014 (cd. Jobs Act) e istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dall'articolo 4 del D. Lgs. 150/2015. L'ANPAL esercita, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni ed alle Province Autonome, il ruolo di coordinamento della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, costituita da soggetti pubblici e privati. Fanno parte della Rete le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, l'INPS, l'INAIL, le Agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, i fondi

interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali, Italia Lavoro e ISFOL, nonché il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado.

L'ANPAL, che opera sotto l'indirizzo e la vigilanza del Ministero, è chiamata a svolgere, oltre alle funzioni di coordinamento su scala nazionale dei soggetti attuatori delle misure per incentivare l'occupazione, compiti di proposta e di definizione di standard e di metodologie in relazione all'erogazione delle politiche attive, di gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e di programmi di riallineamento per il rispetto dei LEP.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali fisserà linee di indirizzo triennali ed obiettivi annuali in materia di politiche attive e definirà i livelli minimi che le prestazioni devono avere su tutto il territorio nazionale.

Focus

2. Stato dell'arte della riforma

2. Stato dell'arte della riforma

Nel momento in cui si scrive, la materia si presenta come un “cantiere aperto”, perché molteplici sono i fattori, normativi e operativi, che incidono sulla riforma dei servizi per il lavoro, a partire dal processo di attuazione della legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), con il riordino delle funzioni istituzionali “non fondamentali” e con la conseguente riallocazione del personale provinciale preposto ai servizi.

Il contesto in cui la riforma si è radicata, infatti, fin dal principio ha palesato alcuni elementi di incertezza e di possibile incongruenza, più volte sottolineati dalle Regioni nelle occasioni di confronto interistituzionale.

Ad ogni modo, in continuità con l'attenzione da sempre riconosciuta alla tematica, le Regioni hanno da subito avviato una profonda riflessione, finalizzata ad orientare la stesura delle norme o, quanto meno, a contenerne gli effetti dirompenti sul complesso del sistema e le ricadute sui cittadini e sugli operatori. In questa logica, la garanzia della continuità di funzionamento dei servizi per l'impiego e il sostegno ai loro operatori – accanto al presidio del ruolo delle Regioni nella *governance* del sistema - ha rappresentato, di fatto, un argomento quasi assorbente e dirimente nell'agenda di lavoro della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Peraltro, tale impegno si è sviluppato non solo in funzione della partecipazione formale delle Regioni alla fase istruttoria di elaborazione della normativa, ma anche attraverso un'attività propulsiva di “pressing” presso gli organi parlamentari, affinché vi fosse un'adeguata consapevolezza e una giusta attenzione per un tema così sensibile, che va ad impattare sulle istituzioni primarie per l'andamento efficace delle politiche sul territorio.

Focus

2.1. Le tappe principali del percorso

2.1. Le tappe principali del percorso

Sul versante delle politiche del lavoro, le tappe principali di tale percorso di approfondimento sono state, in estrema sintesi:

- a monte, l'espressione del parere sulla legge delega sul mercato del lavoro n. 183/2014, in seno alla Conferenza Unificata in data 15 maggio 2014;

- nel medio periodo, l'intesa raggiunta in Conferenza Stato – Regioni il 12 febbraio 2015 sul decreto legislativo in materia di riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali in casi di disoccupazione volontaria;

- a seguire, l'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati in data 20 febbraio 2015;

- durante l'estate, l'approvazione dell'Accordo Quadro tra le Regioni e il governo in materia di politiche attive del lavoro per la gestione della fase transitoria dei servizi per il lavoro, in vista di un riassetto istituzionale complessivo, avvenuta il 30 luglio 2015, contestualmente al raggiungimento delle intese presso la Conferenza Stato – Regioni sull'intero pacchetto dei decreti legislativi attuativi del Jobs Act, rispettivamente in materia di servizi per il lavoro e politiche attive, riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e di semplificazione degli adempimenti a carico di cittadini e imprese;

- da ultimo, in linea con gli impegni assunti nell'Accordo Quadro e all'interno di questo perimetro di lavoro, l'approvazione presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 20 ottobre 2015 dello schema di convenzione bilaterale, tra la Regione e il ministero del Lavoro, attuativa dell'articolo 11 del D. Lgs. 150/2015 e dell'articolo 15 della legge 125/2015.

L'Accordo Quadro sulle politiche attive, di fatto, ha rappresentato la condizione per l'espressione dell'intesa sui decreti delegati; come emerge dal percorso appena descritto, entrambi sono sopravvenuti a seguito di un lungo e composito confronto tra le Regioni e le amministrazioni centrali sull'intero impianto normativo del Jobs Act, nell'ambito del quale le Regioni non hanno mai rinunciato a svolgere una propria funzione propositiva, fin dalla prima pubblicazione del disegno di legge sul mercato del lavoro, fino ai più recenti strumenti attuativi/operativi, su cui il lavoro appare ancora *in progress*.

Focus

2.2 Pilastri comuni dell'azione regionale

2.2 Pilastri comuni dell'azione regionale

Da una lettura sistematica dei documenti ufficiali, nonché da una verifica sul territorio circa lo stato di implementazione della modifiche normative, emergono alcuni pilastri condivisi a guidare e qualificare la posizione regionale sul tema dei servizi per il lavoro nell'ambito della riforma. Gli elementi di rilievo che, nel giudizio delle Regioni, appaiono ineludibili per un reale intervento innovatore attengono, essenzialmente, ai seguenti profili:

a) Territorialità dei servizi nell'ambito di una cornice nazionale

Le Regioni, da subito, hanno rilevato la necessità di superare le eventuali inefficienze e l'eccessiva frammentazione nell'erogazione delle politiche attive. In tal senso, non sono state pregiudizialmente contrarie a un organismo nazionale con funzioni di coordinamento (l'ANPAL, nel dettato normativo), in particolare per la verifica e l'accertamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle azioni realizzate dai territori regionali, purché fossero salvaguardati e valorizzati i sistemi regionali che hanno costruito modelli efficienti - come previsto dall'art. 1, comma 4 lettere q) e u) della legge n. 183/2014 - e fosse comunque mantenuto un forte radicamento dei servizi sul territorio. In questo senso, è stato più volte ribadito come lo spostamento a livello nazionale delle competenze sulle politiche attive per il lavoro, delineato nell'attuale progetto di riforma costituzionale, senza una chiara garanzia del ruolo delle amministrazioni regionali, determini di fatto una cesura incomprensibile tra le stesse politiche attive del lavoro e le politiche di promozione dello sviluppo economico locale, di sostegno alle imprese e della formazione professionale, che invece rimangono di competenza regionale. Le politiche attive del lavoro sono invece strettamente funzionali allo sviluppo economico e impensabili senza la formazione professionale.

In questa chiave, hanno formulato una propria proposta finalizzata alla realizzazione di un modello di sistema nazionale del lavoro, fondato su un'Agenzia nazionale per l'Occupazione e su una rete di strutture regionali, deputate alla gestione sul territorio degli interventi di politica attiva e capaci di integrarsi con le strutture private, valorizzandone il contributo. Il testo del D. Lgs. n. 150/2015, di fatto, recepisce *la ratio* di tale impostazione, nella misura in cui affida alle Regioni la costituzione di CPI chiamati ad erogare, al fianco dei soggetti accreditati, le misure di politica attiva sul territorio.

b) Investimento nelle risorse umane

Ogni processo di riorganizzazione dei servizi per il lavoro, tanto più se connesso a profonde modifiche in corso sul versante dell'assetto istituzionale, richiede un forte investimento nelle risorse umane e la definizione di modelli territoriali che assicurino la capacità dei servizi di offrire un adeguato livello di prestazione. In questa direzione, le Regioni hanno richiamato all'attenzione delle istituzioni centrali il tema delle risorse umane dei servizi per il lavoro, che resta tuttora aperto.

Da una parte, il riordino in atto sul versante delle Province nell'ambito dell'attuazione della legge n. 56/2014 coinvolge da vicino gli operatori provinciali dei servizi per l'impiego che, seppur parte di un organico assunto in pianta stabile, vivono l'indeterminatezza della loro allocazione professionale, quanto meno in una prospettiva di sistema a regime. Dall'altra parte, va considerato che, fino ad oggi, in numerose realtà territoriali i servizi per il lavoro hanno potuto svolgere le proprie funzioni grazie all'apporto del personale con contratti a termine ovvero flessibili, nonché attraverso il ricorso a società esterne per l'affidamento di servizi a carattere specialistico e aggiuntivo.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di personale qualificato con elevate competenze che, ad oggi, si rendono ancor più preziose e necessarie per far fronte agli ambiziosi compiti che, come prime ricordato, il Jobs Act assegna alle Regioni ed ai CPI. Ogni ripensamento del modello deve affrontare tale questione, al fine di tutelare i diritti di questi lavoratori, non disperdere le professionalità maturate e, soprattutto, rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini, tanto più in un contesto di riforma del mercato del lavoro che vede il nostro Paese collocarsi agli ultimi posti per lo scarso investimento di risorse finalizzate al potenziamento e alla qualificazione dei servizi occupazionali e alle politiche attive, se paragonato alla media degli altri Paesi europei. I dati di monitoraggio, in questo senso, sono eloquenti: si registra in Italia un rapporto proporzionale tra operatore e utente molto basso (1 operatore/ogni 284 utenti **(2)**), a fronte di quanto avviene in altri Stati con caratteristiche simile alle nostre **(3)**. Ciò, peraltro, in assenza di uno standard europeo e/o nazionale di funzionamento dei servizi, che offra sul piano qualitativo e quantitativo dei parametri di riferimento univoci.

c) Continuità di funzionamento dei servizi per l'attuazione delle nuove regole

Parallelamente, con l'entrata in vigore della nuova normativa in materia di politiche attive, introdotta dal D. Lgs. n. 150/2015, i CPI sono chiamati, oggi più che in passato, ad erogare in prima persona ai disoccupati ed alle persone a rischio di disoccupazione una vasta gamma di misure preventive per l'inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità, contemplate nel ricordato art. 18 del provvedimento, cui si affiancano le ulteriori disposizioni in materia di presa in carico dell'utente e definizione di patto di servizio personalizzato, gestione dell'assegno di ricollocazione e della condizionalità tra le politiche attive e le politiche passive. Come già segnalato, si tratta di norme di grande rilevanza e impatto sul sistema, cui peraltro viene espressamente riconosciuta la valenza di LEP in materia. Le Regioni hanno, pertanto, manifestato alle amministrazioni centrali la necessità e l'urgenza di uno specifico intervento di sostegno alla

continuità di funzionamento e di rafforzamento dei servizi per l'impiego, affinché possano essere messi in grado di poter svolgere i loro compiti in ottemperanza alle nuove regole, in una situazione generalizzata di grave difficoltà finanziaria e professionale. Il definendo Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro dovrebbe porsi in tale prospettiva (sul tema, *infra*).

d) Necessità di risorse ordinarie per il raggiungimento dei LEP da parte dei servizi per il lavoro

Da tempo le Regioni sostengono la necessità di prevedere una copertura del sistema dei servizi per l'impiego a regime con risorse ordinarie nazionali, sia per il completo sostegno dei LEP, sia per far fronte ai molteplici oneri di funzionamento dei servizi, chiamati a garantire le ricordate attività essenziali che la nuova normativa nazionale pone loro in capo. Come rilevato, lo stesso articolo 2 del D. Lgs. 150/2015 rimanda la specificazione sostanziale di tali LEP all'adozione di un decreto ministeriale *ad hoc*, da approvare previa intesa della Conferenza Stato –Regioni. In questo senso, un possibile percorso da replicare sul versante del sistema lavoro è quello già praticato in relazione ai LEA nella sanità, ove esiste uno specifico fondo nazionale dedicato.

Un primo stanziamento di risorse nazionali è stato inserito nella manovra sugli enti locali (art. 15 del decreto legge n. 78/2015, convertito nella legge n. 125/2015, su cui ci soffermeremo a breve), ma non appare ancora sufficiente sul versante del finanziamento delle attività che CPI dovranno erogare ai cittadini. D'altro canto, non appare formalmente corretto, né sostenibile introdurre meccanismi di sostegno generalizzato dei LEP in materia di lavoro a valere sulle risorse delle Regioni, senza prevedere alcun canale di finanziamento ordinario degli stessi, attraverso la fiscalità generale. In questo contesto, le Regioni hanno confermato la disponibilità a concorrere al supporto dei servizi per l'impiego in una fase transitoria, anche con le risorse di propria titolarità, tra cui - come già avvenuto in passato e compatibilmente con il nuovo quadro finanziario della programmazione 2014-2020 – possono figurare anche le risorse aggiuntive del Fse, per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive e/o a carattere specialistico dei servizi. Tuttavia, si ribadisce che tale intervento regionale conserva sempre e comunque un carattere integrativo e non sostitutivo delle leve ordinarie nazionali e dovrà necessariamente configurarsi secondo obiettivi e modalità coerenti e conformi alle regole comunitarie sull'utilizzo dei fondi europei. In tale prospettiva, inoltre, il contributo delle Regioni dovrà essere modulato e declinato in relazione alle differenti necessità territoriali, per il conseguimento degli obiettivi condivisi e aderenti al quadro programmatico dei Por, come del resto ampiamente recepito proprio nello schema di convenzione attuativa dell'Accordo Quadro.

Note:

(2): Rapporto di monitoraggio sui servizi per l'impiego 2014. L'indagine svolta dal ministero del Lavoro (condotta nel 2014 e riferita a dati dell'annualità 2013) registra, di fatto, un incremento del lavoro a carico dei servizi per l'impiego italiani, a fronte della riduzione dell'organico degli operatori dei servizi. Nel 2013, infatti, risulta che il numero medio di individui che si sono registrati presso i servizi effettuando una DID è passato dalle 254 unità del 2012 a 284 unità.

(3): Dai dati Eurostat, riferiti all'anno 2012, risulta che il rapporto è pari ad un operatore su 20 disoccupati registrati

nel Regno Unito, ad un operatore su 65 disoccupati registrati in Francia ed un operatore su 26 disoccupati registrati in Germania. Fonte: Commissione Europea e Dati Eurostat 2012.

Focus

2.3 I prossimi passi

2.3 I prossimi passi

I lavori sono ancora in corso e si sviluppano su un triplice versante:

- da una parte, l'attività di sottoscrizione nei territori regionali delle convenzioni bilaterali con il ministero del Lavoro, per l'organizzazione dei servizi sul territorio e la gestione del relativo personale, nell'alveo delle norme nazionali e degli impegni assunti con l'Accordo Quadro di luglio 2015 (sul quale, *infra*);

- dall'altra, la riflessione congiunta tra le amministrazioni regionali e le amministrazioni centrali sui contenuti e le modalità attuative del Piano di Rafforzamento dei servizi per il lavoro, che sarà declinato nelle diverse realtà territoriali in coerenza con i modelli organizzativi e programmatori esistenti;

- parallelamente, un'attività di normazione e di indirizzo per adeguare i dispositivi regionali alle nuove norme contenute nel Jobs Act, a partire dalla nuova definizione dello stato di disoccupazione, fino ad un'opera più profonda di ridefinizione degli assetti organizzativi, anche mediante la costituzione di organismi *ad hoc* (quali, ad esempio, le Agenzie regionali per il lavoro), in funzione di un riordino istituzionale complessivo. Sotto tale profilo, l'attuazione del Jobs Act e il recepimento della legge Delrio appaiono inevitabilmente fasi complementari di un processo integrato, nonché due volti della medesima problematica.

Alla base, si pone comunque l'esigenza che l'intervento di riforma/recepimento delle indicazioni del legislatore nazionale non risulti "calato dall'alto", ma frutto di un'opera di concertazione degli interventi con tutti gli attori del sistema, in una logica di modulazione alle effettive condizioni del contesto e di riduzione, il più possibile, degli eventuali impatti negativi.

Appare ugualmente chiaro che l'implementazione del provvedimento sul territorio necessita, a monte, di una cornice nazionale chiara e soprattutto effettiva. Provvedimenti quali il decreto ministeriale di specificazione dei LEP dei servizi per il lavoro, previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 150/2015, come la definizione a livello nazionale del concetto di offerta di lavoro congrua, richiamata dagli articoli 3, comma 3 e 25, si pongono, infatti, come necessari per la corretta applicazione di disposizioni sostanziali e dirimenti, prime tra tutte quella in materia di condizionalità. Analogamente, si rende urgente la messa a regime delle infrastrutture di servizio previste dal decreto per la sua operatività: un esempio tra molti, la registrazione presso il

costituendo portale nazionale delle politiche del lavoro, a norma dell'articolo 13, rappresenterà a regime la condizione per sostanziare il riconoscimento dello stato di disoccupazione (ex articolo 19) con i connessi adempimenti; allo stesso modo, occorre definire le modalità tecniche condivise per una profilazione automatica degli utenti secondo parametri omogenei, ai fini dell'erogazione da parte dei servizi delle misure di politica attiva del lavoro correlate al livello di occupabilità delle persone.

Focus

3. L'Accordo Quadro sulle Politiche Attive del 30 luglio 2015

3. L'Accordo Quadro sulle Politiche Attive del 30 luglio 2015

La questione relativa all'effettività del modello investe la riforma anche in relazione alle radici finanziarie su cui coltivare, in modo sostenibile, il nuovo assetto dei servizi per il lavoro. Per far fronte alle diverse criticità di ordine finanziario attraverso un'impostazione comune e permettere così alla macchina di "funzionare", come già ricordato, è stato sottoscritto nel mese di luglio 2015 l'Accordo Quadro sulle Politiche Attive tra il governo e le Regioni.

Tale atto riveste una valenza politica precisa: gestire in modo coordinato la fase transitoria verso un nuovo assetto istituzionale del mercato del lavoro, sostenendo e implementando i servizi per l'impiego, a partire dalla continuità al personale ivi impiegato, e mantenendo un ruolo forte delle Regioni sulla gestione complessiva delle politiche attive. Gli elementi di tale atto, infatti, si propongono un duplice obiettivo: la definizione di un regime transitorio, in vista della riforma costituzionale, e l'assetto delle politiche del lavoro a regime, quando si concluderà il percorso di revisione della Costituzione. In tale direzione, assume centralità la questione del personale dei servizi per l'impiego. Tra i punti siglati nell'Accordo Quadro, che ha valenza biennale 2015 e 2016, c'è infatti l'impegno al sostegno alla continuità di funzionamento dei Centri per l'impiego e del relativo personale: l'onere finanziario spetterà per i 2/3 al governo e 1/3 alle Regioni.

In tale direzione, non a caso l'Accordo si è sviluppato in concomitanza con lo stanziamento di risorse nazionali da parte del ministero del Lavoro, per un ammontare fino a novanta milioni di euro annui per il 2015 e il 2016, previsto dalla manovra sugli enti locali (art. 15 del decreto legge n. 78/2015 convertito nella legge n. 125/2015). Tali risorse, a valere sul Fondo di Rotazione, sono finalizzate alla partecipazione del ministero al sostegno dei costi del personale a tempo indeterminato delle Province, impiegato in compiti di erogazione dei servizi per l'impiego nelle Regioni a statuto ordinario ed oggi coinvolto nei processi di riordino delle funzioni provinciali indotti dalla legge Delrio. Tali risorse sono trasferite alle Regioni subordinatamente alla firma di una convenzione (ai sensi del comma 2 dell'articolo 15), come specificato anche nel decreto direttoriale di riparto della prima *tranche* di risorse relativa all'annualità 2015 adottato a novembre 2015 (decreto direttoriale 377/V/2015).

Con l'Accordo Quadro le Regioni e il governo hanno tentato di offrire una prima risposta per la continuità di funzionamento dei servizi per l'impiego, consapevoli che ancora molto resta da fare.

Procede, in questa direzione, il processo di implementazione dell'Accordo sul territorio, attraverso la sottoscrizione delle convenzioni bilaterali tra le singole Regioni e il ministero del Lavoro, in cui sono definite le modalità ottimali, in relazione a ciascun contesto, di allocazione istituzionale del personale dei servizi per l'impiego. A tal proposito, la convenzione – tipo approvata dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 20 ottobre 2015 offre un ventaglio di differenti possibilità e soluzioni organizzative, che fanno riferimento a diversi istituti giuridici e modalità gestionali (assegnazione temporanea alla Regione/Agenzia regionale, avvalimento da parte della stessa, ovvero mantenimento in via transitoria in capo ai nuovi enti di area vasta/città metropolitane). Si tratta, ad ogni modo, di soluzioni di assetto a carattere temporaneo, per affrontare con spirito di responsabilità la situazione del personale nel prossimo biennio, in attesa di un chiarimento e di opportune garanzie sul sistema a regime. Sempre nell'ambito della convenzione, di conseguenza, si definisce la modalità di compartecipazione finanziaria tra il ministero e le Regioni per sostenere le spese relative a tale personale, a valere *in primis* sulla quota di riparto nazionale delle risorse stanziare ai sensi della Legge 125/2015.

In parallelo alla necessità di monitorare in modo puntuale lo stato di attuazione dell'Accordo Quadro, le Regioni hanno sottolineato la priorità di sviluppare con le amministrazioni centrali un ragionamento più ampio per l'effettivo potenziamento dei servizi per il lavoro.

L'occasione, in tal senso, viene offerta dal Piano di rafforzamento dei servizi previsto dall'art. 15, comma 1, della legge 125/2015, attualmente in via di definizione, che prevede un utilizzo coordinato dei fondi nazionali e regionali (anche di derivazione europea) per aiutare il sistema nell'erogazione delle politiche attive e nel raggiungimento degli standard di qualità prefissati nelle norme. Al netto della necessità preliminare, sopra ricordata, di assicurare una coerenza dell'operazione con la normativa comunitaria in materia di addizionalità dei fondi europei, le Regioni hanno ravvisato l'opportunità che nella costruzione del Piano e nella sua implementazione non ci si limiti ad una semplice operazione formale, per assemblare, in unico contesto, priorità, interventi e destinatari già definiti in altri documenti programmatori - peraltro approvati e già in corso di attuazione in tutte le realtà territoriali - sui quali, ricordiamo, le Regioni conservano titolarità e autonomia. Al contrario, le Regioni auspicano che il Piano possa configurarsi come uno strumento di innovazione per il conseguimento degli obiettivi sottesi al D. Lgs. 150/2015, nell'ambito di un'operazione seria e sostenibile, che preveda anche un contributo significativo da parte del ministero. In questa logica, il Piano potrà svolgere una funzione di accompagnamento efficace del sistema, nelle more del completamento e dell'attuazione della riforma, nonché di un possibile nuovo orientamento del processo di modifica della cornice costituzionale.

Approfondimenti

Pignorabilità presso terzi - PA dei fondi strutturali europei

Premessa

di **Teresa Cianni**

Tecnostruttura - Settore FSE

Dopo un primo studio in tema di pignorabilità dei fondi europei nel 2013, Tecnostruttura oggi torna sull'argomento per un aggiornamento del panorama normativo e giurisprudenziale.

Muovendo dalle prime pronunce della Cassazione in materia di pignoramenti presso la pubblica amministrazione, questo approfondimento mette in luce come rispetto alla posizione iniziale diretta ad assegnare alla pubblica amministrazione una posizione di privilegio che la sottraeva a qualsivoglia procedura di espropriazione forzata, a partire dagli anni Ottanta si assiste ad un cambiamento di rotta che porta i giudici ad equiparare l'amministrazione pubblica ai soggetti privati e a sancire che solo in presenza di un vincolo di destinazione, le somme ed i crediti diventano patrimonio indisponibile e non possono essere oggetto di pignoramento.

Per quanto attiene più direttamente alla pignorabilità dei fondi europei, e più nello specifico, alla fattispecie del pignoramento presso terzi-PA l'elaborato fornisce una disamina delle principali sentenze emesse dagli organi giurisdizionali italiani e dalla Corte di Giustizia Europea, che indurrebbero a ritenere tali somme impignorabili in quanto assoggettate ad un vincolo di destinazione alla realizzazione di obiettivi di interesse pubblico stabiliti dall'Unione. A completare il quadro alcuni cenni ad elementi procedurali alla luce delle modifiche apportate lo scorso anno al codice di procedura civile.

La sezione conclusiva, infine, sintetizza i passaggi chiave su cui poggia la tesi dell'impignorabilità presso terzi – PA delle risorse della UE.

Approfondimenti

Pignoramento nei confronti delle pubbliche amministrazioni

Pignoramento nei confronti delle pubbliche amministrazioni

Con riguardo a procedure di esecuzione forzata promosse nei confronti della pubblica amministrazione è opportuno preliminarmente sottolineare che per diversi anni si è affermato un indirizzo giurisprudenziale in base al quale le somme di denaro e i crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici, quando iscritti nei rispettivi bilanci preventivi, si presumevano destinati ad un pubblico servizio e non potevano pertanto essere sottratte alla loro destinazione assoggettandole con il pignoramento all'esecuzione forzata. La destinazione dei proventi pecuniari al pubblico servizio originava dalla semplice iscrizione in bilancio e si attuava non singolarmente per ogni entrata, ma globalmente per tutte le somme iscritte nella parte passiva [ex plurimis Cass. Sez. III civ. 3 gennaio 1967 n.1]. Corollario di questa impostazione era che l'iscrizione di somme e crediti nei bilanci preventivi dello Stato e degli enti pubblici era di per sé sufficiente per farli qualificare come "beni destinati ad un pubblico servizio" (ex art. 828 c.c.), quindi inalienabili e inespropriabili, sulla base dell'assunto che la legge di approvazione del bilancio non vincolava solo la PA, ma operava anche nei confronti dei terzi.

Già dalla fine degli anni '70 si è registrata, tuttavia, un'importante evoluzione della giurisprudenza che ha portato ad un'inversione di tendenza rispetto alla linea tradizionale, affermando invece che alla pubblica amministrazione si applica il principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 c.c. e che la mera iscrizione nel bilancio preventivo non vale di per sé a determinare l'indisponibilità. "In realtà il bilancio, proprio perché contempla tutte le entrate e tutte le uscite in una visione globale, non consente in alcun modo di collegare singole entrate (determinate somme di denaro) a singole uscite (cioè all'espletamento di determinati servizi); non può pertanto essere considerato come fonte di un vincolo di destinazione in senso tecnico di particolari somme, tale da sottrarle all'azione espropriativa dei creditori". Ancora, "Il vincolo d'impignorabilità deve risultare da una precedente delibera della Giunta Regionale e non dalla sola iscrizione del denaro dell'Ente in bilancio" [Cass. Sez Un. 13/7/1979 n. 4071; Corte Costituzionale 21/7/1981 n. 138]. La *ratio* alla base dell'orientamento della Corte va ricercata nella considerazione che il bilancio non può incidere sulla sostanza dei rapporti tra lo Stato/ente pubblico e gli altri soggetti dell'ordinamento, e paralizzare addirittura la responsabilità patrimoniale per l'adempimento di obbligazioni pecuniarie. **(1)**

Sempre su tale linea anche le più recenti pronunce della Suprema Corte di Cassazione hanno

precisato che: “I crediti della PA sono pignorabili salvo abbiano ricevuto per effetto di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo, una precisa e concreta destinazione ad un pubblico servizio. In tal caso i crediti e le somme di denaro diventano indisponibili e non possono essere sottratte alla loro destinazione, e quindi sono impignorabili per il soddisfacimento di crediti di terzi verso la PA” [ex plurimis: Cass. 15 settembre 1995 n. 9727; 5/5/2009 n. 10284; 12/2/2008 nr 3287].

“Di fronte a sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro - prosegue la Corte - la posizione della PA è uguale a quella del privato, così come non ci sono differenze per la qualità pubblica o privata del soggetto debitore al fine della formazione del titolo esecutivo” [Cass. 5 maggio 2009, n. 10284]. Inoltre la Corte Costituzionale ha anche affermato che “i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali dello Stato e degli Enti pubblici vanno individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione” [Corte Cost. 25/06/1981 nr 138].

In sintesi, il principio affermato dalla giurisprudenza è che i crediti e le somme di denaro degli enti pubblici sono pignorabili, salvo siano destinate ad un pubblico servizio o all'attuazione di una funzione istituzionale dell'amministrazione, per disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo su di essa basato **(2)**. Solo in presenza di questo vincolo di destinazione, le somme ed i crediti diventano patrimonio indisponibile e quindi impignorabili.

Sotto un profilo sostanziale, si tratterà di verificare se le somme su cui è richiesto il pignoramento possono essere qualificate quali somme vincolate, come tali impignorabili in quanto ricomprese nel patrimonio indisponibile dell'ente pubblico, atteso che l'art. 545 del c.p.c. dopo aver elencato ai primi tre commi i crediti impignorabili **(3)** al comma 6 prevede espressamente “restano in ogni caso ferme le altre limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge” e che l'articolo 1 bis, comma 4, della legge n. 720/1984 **(4)** richiama i “vincoli di destinazione imposti o derivanti dalla legge”.

Per quanto riguarda in particolare l'impignorabilità dei fondi europei, la disposizione normativa da cui la giurisprudenza ha fatto discendere il vincolo di destinazione è l'articolo 1 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione Europea, a mente del quale “i beni e gli averi della Comunità non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte di Giustizia”.

Va infine ricordato che, per poter essere pignorato, il credito deve essere certo, liquido ed esigibile, come sancito dal combinato disposto degli articoli 525, 633 e 474 del c.p.c. Con il termine certo si intende che il credito non è controverso nella sua esistenza; liquido vuol dire determinato nel suo ammontare o facilmente determinabile; esigibile significa che non è sottoposto a condizione sospensiva né a termini, ovvero è venuto a maturazione e può essere fatto valere in giudizio.

Nella fattispecie delle sovvenzioni FSE, il credito difetta del requisito della certezza e della liquidità fino a quando non viene ultimata l'attività di verifica di gestione sulle spese sostenute o sulle realizzazioni/risultati dell'operazione finanziata, attività che determina l'ammontare da versare a un beneficiario. Fino a quel momento, si tratta di crediti sottoposti a condizione o, comunque, incerti ed eventuali, e perciò privi di attitudine soddisfattiva, ossia impignorabili.

Note:

(1): Cfr “Pignoramento di denaro nei confronti degli Enti Pubblici. Espropriazione presso il terzo-tesoriere”. A cura di Antonio Bove [www.nuovarassegna.it/Web/nuova_rassegna n. 15 del 2008].

(2): Recentemente la Cassazione è intervenuta sul tema confermando il pignoramento, promosso da Equitalia, presso la Camera di commercio dei contributi dovuti a una ditta per l’assunzione di alcuni apprendisti; ciò sulla base dell’assunto che la generica natura di sovvenzione pubblica non rende immuni i contributi dagli attacchi dell’erario esattore, ma sono sottratti al pignoramento presso terzi solo i crediti espressamente qualificati non aggredibili. In particolare, nel caso di specie, la Suprema Corte ha ritenuto che “le uniche contestazioni legittimamente proponibili avevano riguardo alla pignorabilità dei beni, esclusa ex lege (art. 72 bis del più volte ricordato D.P.R. n. 602 del 1973) soltanto quanto ai crediti pensionistici ed a quelli di cui all'art. 545 c.p.c., commi 4, 5 e 6. Nessuna altra ipotesi di impignorabilità risulta prevista per la speciale procedura esattoriale, onde la soluzione suggestivamente adottata dal giudice di merito con riferimento ai crediti aventi natura di sovvenzione pubblica si risolve, nella sostanza, nella individuazione, *pretoria ed extra legem*, di una ulteriore categoria di beni impignorabili, sia pur nella forma della procedura semplificata, senza che questo possa ritenersi consentito dal complessivo assetto normativo *in subiecta materia*” [Cass. 21.01.2014 n° 1113].

(3): Crediti alimentari, crediti aventi ad oggetto sussidi di grazia o di sostentamento a persone comprese nell’elenco dei poveri oppure sussidi dovuti per maternità, malattie o funerali da casse di assicurazione, da enti di assistenza o da istituti di beneficenza.

(4): Legge 29 ottobre 1984, n. 720 Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici.

Approfondimenti

Limiti ai pignoramenti presso la PA terza con riferimento a somme di provenienza comunitaria

Limiti ai pignoramenti presso la PA terza con riferimento a somme di provenienza comunitaria

Con riferimento alle fattispecie di pignoramento c/o terzi, presso la pubblica amministrazione, relativamente ai fondi di provenienza comunitaria, ed in particolare per quanto attiene ai Fondi Strutturali, viene in rilievo l'articolo 132 del Regolamento UE 1303/2013 recante disposizioni generali sui Fondi SIE; che nel disciplinare i pagamenti, statuisce che "l'autorità di gestione assicura che un beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento. 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".

La riferita disposizione, quantunque la sua formulazione appaia sul piano letterale meno focalizzata sull'integrità del pagamento rispetto a quella dell'art. 80 del Regolamento 1083/2006 **(5)**, mira a garantire che i beneficiari di interventi cofinanziati attraverso le risorse dei Fondi strutturali, ricevano per intero gli importi per la realizzazione dei progetti presentati **(6)**. Ciò induce a ritenere che tale previsione apponga alle citate somme, sia pure indirettamente, un vincolo di destinazione che ne impedisce l'aggressione mediante espropriazione presso terzi. **(7)** In tal senso si è espressa l'Avvocatura distrettuale dello Stato secondo cui "le somme destinate dalla Comunità Europea al finanziamento dei fondi strutturali sono vincolate nella loro destinazione, potendo essere utilizzate unicamente per gli obiettivi di sviluppo fissati in ambito comunitario **(8)**".

D'altro canto la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiamata a pronunciarsi su fattispecie di pignoramento presso terzi di finanziamenti gestiti direttamente dalla Commissione Europea, ha rigettato le domande di autorizzazione a procedere al pignoramento in parola ritenendo che "l'autorizzazione del pignoramento significherebbe, nella specie, destinare ad interessi particolari estranei alla politica della cooperazione allo sviluppo, fondi espressamente destinati dalla Comunità a tale politica". Con la conseguenza che detti provvedimenti coercitivi potrebbero ostacolare il buon funzionamento delle Comunità andando ad incidere sulle politiche comuni o sull'attuazione dei programmi d'azione decisi dalla Comunità [ordinanza 29.5.2001 – Causa C-1/00

SA; causa C-1/02 SA del 27.03.2003].

Analoga valutazione aveva del resto precedentemente indotto la Corte, nell'ambito di una controversia avente ad oggetto un pignoramento di somme che le Comunità dovevano pagare ad uno Stato membro a titolo di canoni di locazione, ad accogliere la richiesta della ricorrente autorizzando il pignoramento. Tale orientamento derivava infatti dalla considerazione che "tale provvedimento, a differenza di quelli di natura coercitiva che incidono sul finanziamento delle politiche comuni o sull'attuazione di programmi d'azione stabiliti dalle Comunità, non può ostacolare il funzionamento di tali politiche/programmi" [ordinanza 11.4.1989 causa 1/88 SA], in quanto lo stabilirsi della Commissione sul territorio sarà apparso funzionale al raggiungimento degli obiettivi di politica europea.

In ambito nazionale, a sancire l'impignorabilità dei Fondi Strutturali, in quanto somme vincolate ad una specifica destinazione, sono intervenute due pronunce del giudice civile, una del Tribunale di Napoli e una di quello di Vallo della Lucania, nonché una recente sentenza del TAR Puglia. Il Tribunale di Napoli, con sentenza dell'8 febbraio 2011, ha sospeso l'esecuzione promossa nei confronti della Regione Campania, quale terzo pignorato in virtù di un obbligo nei riguardi del debitore esecutato ma nella qualità di organo incaricato dalla Comunità europea del pagamento di provvidenze erogate dalla stessa Comunità per il finanziamento di progetti rientranti nel PO FESR. A fondamento della propria decisione il giudice ha dedotto "l'esistenza di un vincolo di destinazione sulle somme e la loro conseguente non aggredibilità in via esecutiva". Vincolo da affermarsi, prosegue il magistrato, alla stregua di quanto sancito: a) nelle generali previsioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, e segnatamente dell'art. 1, secondo periodo del protocollo 36 (9) allegato a detto Trattato"; b) nella specifica disposizione dell'ordinamento interno dettata dall'art.2 comma secondo, del DPR 24 dicembre 1974 n. 727 come modificato dall'articolo 3, comma 5 duodices, legge 11 novembre 2005 n. 231 ("le somme dovute agli aventi diritto in attuazione di disposizioni dell'ordinamento comunitario relative a provvidenze finanziarie, la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori riconosciuti ai sensi del Regolamento (CE) n. 1663/95 del 7 luglio 1995 della Commissione, non possono essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari tranne che per il recupero da parte degli organismi pagatori di pagamenti indebiti di tali provvidenze") [Tribunale di Napoli 13 f. , sezione quinta bis, 8 febbraio 2011].

Sulla stessa linea si pone anche la decisione del Tribunale di Vallo della Lucania che - con sent. 117/2013 - ha rigettato la domanda di Equitalia di pignoramento presso terzi, promossa nei confronti dell'Ente Parco sulla base dell'assunto che: "I finanziamenti a specifica destinazione sono impignorabili, in deroga alle procedure di rito, in quanto perseguono obiettivi di programmi di sviluppo pubblico".

Da ultimo, anche il TAR Puglia -Lecce- chiamato a pronunciarsi in merito ad una controversia tra la Regione e la Provincia di Brindisi, in ordine al mancato riconoscimento di una somma corrisposta dalla Provincia - in qualità di terza pignorata - ai diretti creditori dell'ENAIIP (lavoratori dipendenti dell'Ente di Formazione), ha ritenuto che "gli importi corrisposti in via di anticipazione alla Provincia eseguita costituiscono fondi aventi vincolo di destinazione (PO Puglia FSE 2007-2013 - LR n. 15/2002) per cui non sono assoggettabili a pignoramento. Tale vincolo di destinazione trova fondamento - ad avviso del Collegio - nel principio di integrità dei pagamenti ai beneficiari, sancito dall'art. 80 del Reg. (CE) n.1083/2006 a mente del quale "gli Stati Membri accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano

l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve tempo possibile 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"; nonché nell'art. 23, co.3, LR 15/2002 secondo cui "le convenzioni oppure atti unilaterali d'obbligo [per l'affidamento delle attività formative o di orientamento professionale, come nel caso in esame devono prevedere che i fondi assegnati siano utilizzati esclusivamente per i fini per i quali sono attribuiti e che degli stessi venga dato regolare rendiconto a conclusione delle attività, con restituzione delle eventuali somme non utilizzate]" [TAR Puglia- Lecce sentenza del 22/12/2014].

Note:

(5): Ci si riferisce all'intestazione dell'art. 132 rubricato "pagamento ai beneficiari", diversamente dall'art. 80 intitolato "integrità dei pagamenti ai beneficiari", così come all'espunzione dal testo del riferimento esplicito alla necessità che il beneficiario riceva il pagamento nella sua integrità.

(6): Peraltro l'articolo 132 sembra confermare l'ampliamento della portata applicativa del principio di integrità, introdotta dall'art. 80 del precedente Regolamento 1083/2006, rispetto all'analoga previsione sancita nel Reg.(CE) 1260/99, riferendola al totale della spesa pubblica e non soltanto all'importo corrispondente alla partecipazione dei Fondi Comunitari. Coerentemente con la definizione di spesa pubblica fornita al paragrafo 15 dell'articolo 2 del Reg. (UE) 1303/2013, l'Agenzia delle Entrate in una risoluzione fornita in risposta ad un interpello, ha chiarito che l'espressione "contributo pubblico" debba intendersi riferita non solo ai contributi provenienti dal Bilancio dell'Unione Europea ma anche ai contributi di cofinanziamento provenienti dallo Stato e dagli enti pubblici territoriali [cfr risoluzione n 51/E del 11/06/2010].

(7): In tale direzione si è espresso anche l'Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana nei pareri prot. 174.8.11 e prot. 227.8.11.

(8): Parere citato nella nota prot. 70583 del 25/7/2008 dell'assessorato della Regione Siciliana per l'agricoltura e le foreste che tuttavia non ne indica gli estremi.

(9): Oggi protocollo 7 allegato al TFUE.

Approfondimenti

Elementi procedurali di rilievo del pignoramento presso terzi

Elementi procedurali di rilievo del pignoramento presso terzi

Sotto il profilo procedurale si evidenzia come il Decreto Giustizia (DL n. 132/2014 convertito dalla legge n. 162/2014) abbia introdotto importanti novità in materia di esecuzione coattiva, con particolare riferimento agli artt. 543 e segg. del codice di procedura civile, che disciplinano il pignoramento di crediti del debitore che risultino in possesso di terzi soggetti. Innanzitutto si rileva come l'atto di pignoramento presso terzi (la citazione) non dovrà più essere necessariamente notificato personalmente, vale a dire "a mani", ma ciò potrà avvenire anche a mezzo posta.

Una volta notificato il pignoramento e restituito l'originale dello stesso a cura dell'ufficiale giudiziario (diversamente da quanto avveniva nel codice previgente), il creditore dovrà entro trenta giorni depositare nella cancelleria del Tribunale competente per l'esecuzione (quello di residenza del debitore) la nota di iscrizione a ruolo, con copie conformi dell'atto di citazione, del titolo esecutivo e del precetto, ai fini della costituzione del fascicolo dell'esecuzione **(10)**. Il mancato deposito della predetta documentazione, nel termine sopra indicato, comporta la perdita di efficacia del pignoramento. Ad ogni modo il citato Decreto Giustizia (art. 164 ter disp. att. c.p.c) sancisce l'obbligo per il creditore, che nei termini di legge non abbia provveduto all'iscrizione a ruolo del pignoramento, di dare comunicazione "entro cinque giorni dalla scadenza del termine" dell'inefficacia del pignoramento mediante atto notificato al debitore ed al terzo. Il richiamato articolo dispone inoltre che resta in ogni caso ferma la cessazione di ogni obbligo del debitore e del terzo con il mancato deposito della nota di iscrizione a ruolo nei termini di legge.

Ulteriore aspetto rilevante della riforma riguarda la dichiarazione del terzo ex art. 547 c.p.c. Per effetto delle modifiche apportate all'art. 548 c.p.c, la mancata dichiarazione diventa infatti riconoscimento della debenza delle somme dovute all'esecutato o della sussistenza dei beni pignorati.**(11)** Infatti il credito pignorato o il possesso del bene di appartenenza del debitore, nei termini indicati dal creditore, si considera non contestato se l'allegazione del creditore consente l'identificazione del credito o dei beni di appartenenza del debitore in possesso del terzo e il giudice provvede, a norma dell'articolo 553, all'assegnazione e vendita di crediti. Per il terzo incolpevole il novellato art. 148 c.p.c. consente tuttavia l'utilizzo dello strumento dell'opposizione agli atti esecutivi contro l'ordinanza di assegnazione, a condizione che provi di non averne avuto tempestiva conoscenza "per irregolarità della notificazione dell'atto, il caso fortuito o la forza maggiore".

La giurisprudenza prevalente più recente ritiene che nell'esecuzione per espropriazione la contestazione della pignorabilità di un bene o di una somma di denaro, importando il diritto ad agire *in executivis*, implica non già un'opposizione agli atti esecutivi, bensì un'opposizione all'esecuzione [tra le più recenti si veda Cass. Ord. n. 21876/2013; Cass. Sent. n. 11493/2015].

L'onere della prova (art. 2697 c.c.) dell'impignorabilità delle somme grava in ogni caso sulla pubblica amministrazione.

Note:

(10): Detti incumbenti a decorrere dal 31 marzo 2015, dovranno essere espletati in via telematica, con attestazione di conformità agli originali.

(11): Viene altresì meno la distinzione tra crediti da lavoro e altri crediti, operata dalla previgente disciplina in ordine al momento perfezionativo della fattispecie non contestativa. Difatti secondo il riformato art. 548 c.p.c, e a prescindere dalla tipologia dei crediti oggetto del pignoramento, "quando all'udienza il creditore dichiara di non aver ricevuto la dichiarazione, il giudice, con ordinanza, fissa un'udienza successiva".

Approfondimenti Conclusioni

Conclusioni

Fermo restando che la decisione in merito alla pignorabilità/impignorabilità delle somme/crediti spetta al giudice, sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale delineatosi a livello europeo e nazionale, sembra si possa concludere che i finanziamenti europei, in quanto fondi soggetti ad uno specifico vincolo di destinazione, siano impignorabili per il soddisfacimento di crediti di terzi verso la pubblica amministrazione. Tale vincolo di destinazione trova origine, secondo la giurisprudenza nazionale, innanzitutto nelle disposizioni contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e segnatamente dell'art. 1, secondo periodo del protocollo 7 allegato a detto Trattato.

Per quanto attiene nello specifico ai Fondi strutturali, tale vincolo discende dall'art.132 del Regolamento UE 1303/2013 posto a garanzia dell'integrità dei pagamenti da corrispondere ai beneficiari. In forza di tale norma infatti la PA deve assicurare che "i beneficiari ricevano l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento. Non è dunque possibile applicare alcuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari".

Inoltre, la destinazione vincolata dei fondi discende dalla decisione della Commissione Europea e dall'atto amministrativo regionale di approvazione del Programma operativo (delibera di giunta), che individua gli obiettivi e le azioni di interesse pubblico cui le somme sono finalizzate; un'eventuale distrazione delle stesse risulterebbe lesiva per il conseguimento degli obiettivi della UE. Qualificare infatti 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 UE a tali politiche.

Infine, il provvedimento con il quale le Regioni procedono all'approvazione delle graduatorie dei progetti ammessi al finanziamento, individuando gli importi da corrispondere ai singoli beneficiari, determina l'impegno giuridicamente vincolante per l'amministrazione. Tuttavia va rilevato che, in linea con il sistema di finanziamento dei Fondi strutturali organizzato non come un'anticipazione di risorse, bensì come un sistema di rimborso di spese, gli importi che la PA deve corrispondere ai soggetti attuatori vengono determinati solo alla fine dell'attività con la presentazione del rendiconto del progetto e la verifica di gestione della Regione.

Conseguentemente il credito non è certo liquido ed esigibile fino a quel momento e pertanto neanche pignorabile.

Nelle ipotesi di pignoramenti promossi da creditori del beneficiario che abbiano contribuito alla realizzazione del progetto per cui i fondi sono stati stanziati (es. lavoratori e/o fornitori del beneficiario), qualora il giudice condanni la PA a pagare il creditore del beneficiario e il credito sia divenuto pignorabile perché a seguito delle verifiche di gestione sul rendiconto si è solo in attesa della liquidazione del saldo, il pagamento diretto da parte della PA ai creditori del beneficiario troverebbe la sua legittimazione nella circostanza che i fondi UE non verrebbero distratti verso finalità diverse da quelle per cui sono state vincolate.

In tali particolari fattispecie non si determinerebbe, peraltro, una violazione del principio di integrità dei pagamenti configurandosi piuttosto una mera operazione di compensazione finanziario-contabile tra crediti e debiti vantati dal beneficiario nei confronti della PA **(12)**.

Da ultimo considerato l'andamento ondivago della giurisprudenza sul tema della pignorabilità dei contributi erogati da soggetti pubblici **(13)**, la certezza del diritto si realizzerebbe solo attraverso un provvedimento normativo dello Stato, che, in linea con la disciplina dettata per il FEASR dalla legge 11 novembre 2005 n. 231, sancisca l'impignorabilità dei Fondi Strutturali.

Note:

(12): Sull'ammissibilità di tali operazioni si è espressa in senso favorevole la Commissione europea. 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 infatti 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 detraerà simultaneamente il debito nei confronti dell'autorità, registrando nei suoi conti un contributo netto". Sulle possibili modalità operative di registrazione contabile di tali operazioni cfr "Durc e intervento sostitutivo della PA: questioni applicative e profili di compatibilità tra normativa nazionale e comunitaria" [Tecnostruttura all. al prot. 2965/FSE del 28 novembre 2014].

(13): Si pensi alla recente pronuncia della Cassazione con la quale la Corte ha statuito che anche i contributi erogati da soggetti pubblici, come la Camera di Commercio, possono essere pignorati, e che la generica natura di sovvenzione pubblica non li rende dunque immuni dagli attacchi dell'erario esattore (Cass. sent. n. 1113 del 21.01.2014).

Approfondimenti

Chiusura programmazione 2007/2013, l'approfondimento tecnico

Premessa

di Tecnostruttura - Settore Fse

In vista della chiusura della Programmazione 2007-2013, Tecnostruttura ha svolto approfondimenti sui alcuni dei temi.

Gli argomenti scelti sono stati individuati a seguito di un confronto con le Regioni partendo dagli elementi emersi dalla lettura congiunta degli Orientamenti (Decisione C(2015) 2771 che modifica la DEC su Orientamenti chiusura) modificati con il nuovo Registro delle domande e delle risposte (Registro Domande e risposte (Q&A) sulla chiusura 2007/2013), nonché sulla tempistica relativa ai diversi adempimenti.

Come ulteriore attività di supporto, in via preliminare, Tecnostruttura ha anche elaborato una traduzione informale del Registro domande e risposte.

Di seguito pubblichiamo le schede di approfondimento tecnico su temi: Strumenti di ingegneria finanziaria, Aiuti di Stato, Certificazione di pagamenti anticipati coperti da fidejussioni, rendicontazione delle attività realizzate da Organismi *in house*.

Approfondimenti

Approfondimento operativo - Strumenti di ingegneria finanziaria

Approfondimento operativo - Strumenti di ingegneria finanziaria

Riferimenti:

Regolamento generale 1083/06 artt. 44, 56, 67, 78, 78 bis

Regolamento esecuzione 1828/06 art. 43

Nota COCOF 10/0014/05 versione 08.02.2012

Decisione C (2015) 2771 che modifica la DEC su Orientamenti chiusura e allegato

LG rettifiche finanziarie EGESIF 04_0015 del 06.06.2014

Registro Domande e risposte (Q&A) sulla chiusura 2007-2013

Per consultare i documenti citati [clicca qui](#)

Gli Orientamenti sulla chiusura dei PO **(1)**, al punto 3.6, dettano norme specifiche per gli strumenti di ingegneria finanziaria di cui all'art. 44 del Regolamento generale (SIF); il testo differisce in modo abbastanza significativo da quello approvato nel 2013 e contiene importanti chiarimenti e precisazioni sia in ordine a cosa è possibile certificare, sia in relazione al termine entro il quale la spesa può essere sostenuta.

In particolare, a norma dell'art. 78.6 del Reg. 1303/06, la spesa ammissibile alla chiusura è il totale di:

- ogni pagamento dai fondi di sviluppo urbano per gli investimenti in partenariati pubblico privati e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano;

- ogni pagamento per gli investimenti in imprese da parte di strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese;
- ogni garanzia fornita incluso l'ammontare impegnato per garanzie nei fondi di garanzia;
- ogni prestito e garanzia per investimenti rimborsabili dai fondi o schemi di incentivazione che forniscono prestiti, garanzie per investimenti rimborsabili o strumenti equivalenti, per l'efficienza energetica e per l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, compresi gli alloggi esistenti;
- i costi di gestione o delle commissioni ammissibili.

In linea con le previsioni degli artt. 44 e 78.6, dunque, la spesa ammissibile in chiusura è costituita dagli investimenti effettuati dai contribuenti del PO nei destinatari finali e dai costi e dalle commissioni di gestione ammissibili. Per chiusura, si specifica negli Orientamenti, si intende la data finale di trasmissione della domanda di pagamento, ovvero il 31.03.2017. Allo scopo di consentire il corretto svolgimento delle necessarie verifiche da parte dell'Autorità di audit, il nuovo testo raccomanda che la domanda di pagamento del saldo finale e la dichiarazione finale di spesa siano trasmesse all'Ada con sufficiente anticipo prima dell'invio alla Commissione.

Le risorse restituite allo strumento di ingegneria finanziaria dagli investimenti nei destinatari finali (ad esempio le rate di prestito rimborsate) non debbono essere più considerate come parte del programma operativo e, dunque, non possono essere certificate in chiusura.

Affinché la spesa dichiarata in chiusura sia considerata ammissibile le autorità debbono assicurare che il contributo pagato ai destinatari finali sia utilizzato per le finalità previste. In ogni caso non è necessario che il destinatario finale abbia completato l'attività di investimento sostenuta dal SIF entro la data di trasmissione dei documenti di chiusura.

In caso di garanzie **(2)**, l'importo delle spese ammissibili al momento della chiusura è pari al valore delle garanzie fornite, compresi gli importi impegnati a titolo di garanzie(3.6.1). Il disposto va letto unitamente con la nota COCOF 10-0014-05 **(3)** che al punto 4, fatte salve le previsioni del paragrafo 1.17 **(4)**, prevede che al momento della chiusura parziale o finale, le garanzie potrebbero affrontare la seguente situazione per quanto concerne nuovi prestiti o portafogli di prestiti:

- garanzie che coprono una somma multipla di prestiti erogati che sono già arrivati a scadenza del termine di rimborso dei prestiti collegati e per i quali nessuna richiesta di garanzia è stata presentata o nel rispetto dei quali, come potrebbe essere a seconda dei casi, le garanzie sono già state onorate (denominate "garanzie fornite" nell'art. 78(6)(c) del Regolamento generale);

- garanzie che coprono una somma multipla di prestiti erogati rispetto ai quali le garanzie dovranno o potrebbero ancora necessitare di essere onorate dopo la chiusura perché la data di scadenza del rimborso dei prestiti collegati cade dopo la chiusura (denominati "importi impegnati come garanzia" nell'articolo 78(6)(c) del Regolamento generale);

- garanzie che coprono determinati importi per i quali l'intermediario finanziario non è riuscito ad emettere e sborsare nuovi prestiti alla chiusura.

Gli Orientamenti (3.6.4) confermano anche i casi di eventuale riduzione della spesa ammissibile e in particolare, “se le spese di istruttoria o altri costi amministrativi dello strumento di ingegneria finanziaria a carico dei destinatari finali si sovrappongono ai costi di gestione o delle commissioni dichiarati come spese ammissibili al rimborso dei fondi strutturali, il relativo importo deve essere detratto dalle spese ammissibili dichiarate ai fini del rimborso” inoltre “se gli interessi maturati dai pagamenti del programma allo strumento di ingegneria finanziaria, attribuibili al contributo dei fondi strutturali e che al momento della chiusura parziale o finale del programma non sono stati utilizzati conformemente alle disposizioni degli artt. 78.6 e 78.7, primo comma, del Regolamento generale, vanno dedotti dalla spesa ammissibile”.

Operativamente dunque, e in linea con il punto 3.1 degli Orientamenti, nel caso degli Strumenti di ingegneria finanziaria, si conferma che il contributo pubblico deve essere pagato al beneficiario entro la fine del periodo di ammissibilità. Si rammenta che, nel caso di strumenti di ingegneria finanziaria, il beneficiario è il SIF medesimo, ossia “ciascuno degli strumenti di ingegneria finanziaria descritti nel primo paragrafo punti a), b) e c) dell’art. 44 “come chiarito al punto 1.2.8 della Nota COCOF. La data finale di ammissibilità della spesa è il 31.12.15, ne consegue che oltre tale data non sarà possibile versare contributi del PO al Fondo, mentre, entro il termine per la trasmissione della domanda finale di pagamento sarà possibile sia che il Fondo effettui investimenti nei destinatari finali, sotto forma di prestiti o di garanzie sia che ad esso vengano riconosciuti costi e commissioni di gestione sostenuti e pagati entro il 31.03.2017. Il punto 3.6.2 degli Orientamenti rimarca l’ammissibilità di questi ultimi ai sensi dell’art. 78.6 d nei limiti stabiliti dall’art. 43.4 del Regolamento di esecuzione ed in linea con la Nota COCOF sui SIF. Inoltre al punto 3.6.3 si precisa che sono certificabili gli abbuoni di interessi o degli abbuoni di commissioni di garanzia purché associati e combinati con prestiti e garanzie FSE o FESR in un singolo prodotto finanziario. È altresì previsto che gli abbuoni di interessi o gli abbuoni di commissioni di garanzia capitalizzati da pagare dopo il periodo di ammissibilità possano essere dichiarati come spesa ammissibile purché (...) si riferiscano a prestiti o altri strumenti di rischio erogati per investimenti nei destinatari finali entro il 31.03.2017.

A chiarire ulteriormente le disposizioni contenute nella Decisione di modifica degli Orientamenti, con precipuo riferimento alle date limite per gli investimenti nei destinatari intervengono alcune risposte che la Commissione europea ha fornito agli Stati membri nel compendio “Q&A on the 2007-2013 programmes closure (5)”.

In particolare, alle domande/risposte 88, 92 e 98 si esplicita che il contributo del PO al Fondo, per essere riconosciuto quale spesa ammissibile, deve essere stato anche erogato ai destinatari finali e ciò può teoricamente avvenire sino alla data di chiusura del programma (ossia il 31.03.2017) ma, dal momento che le spese debbono essere coperte dalla dichiarazione di chiusura e sia l’AdC che l’AdA debbono poter svolgere le relative attività preparatorie è opportuno che le tre autorità concordino una data nella seconda metà del 2016 entro la quale l’AdG fornisca la prova dell’erogazione del sostegno ai destinatari finali (e delle verifiche di gestione effettuate). Nella risposta 88 si puntualizza che “anche se questa data può variare da uno SM all’altro, si raccomanda che non sia successiva al 31.12.2006” e si raccomanda che i gestori del fondo ricevano indicazioni chiare sia sulla data ultima riferita alle erogazioni a valere sul PO sia sulle attività espletate dalle AdA e AdCert che potranno vederli coinvolti. Ancora a proposito di date, la Commissione suggerisce che la dichiarazione di chiusura, la domanda di saldo finale e la dichiarazione finale di spesa siano trasmesse all’AdA almeno tre mesi prima del termine del 31.03.2017 (6). Il rispetto di questa ultima indicazione potrebbe ragionevolmente determinare

l'individuazione della data ultima per i trasferimenti ai destinatari delle risorse del Fondo riconducibili al PO entro un termine anteriore a quello suggerito alla risposta 88 e collocato nella seconda metà del 2016, in ragione di vari fattori fra cui il tiraggio del fondo, la metodologia di controllo ecc.

Con la risposta 98 si precisa anche, a proposito della prova dell'ammissibilità della spesa sostenuta dagli intermediari finanziari, che questi "possono investire sia in nuove PMI che in PMI che hanno già ricevuto sostegno, posto che ciò sia coerente con le regole in materia di aiuti di Stato." Se ne desume che il Fondo potrà erogare risorse - entro il termine della chiusura o entro quello concordato dalle tre Autorità a fini di gestione interna - sia a nuovi richiedenti sia a destinatari che hanno già beneficiato ma per *tranches* successive alla prima.

In più risposte **(7)**, poi, la Commissione ribadisce che le risorse restituite dai prestiti rientrati o dalle garanzie onorate e reinvestite in nuovi prestiti, non possono essere dichiarate quale spesa ammissibile precisando la disposizione introdotta con la modifica delle linee guida e chiarendo ulteriormente l'impossibilità di certificare in *overbooking* rispetto al contributo versato dal PO al Fondo. Ad una domanda esplicita in questo senso **(8)**, infatti, viene ribadito che "sono ammissibili gli investimenti effettuati nei destinatari con le risorse utilizzate durante il primo ciclo di investimento".

Un'ulteriore importante precisazione è rinvenibile nella risposta alla domanda 100 nella quale si legge che "solo i pagamenti effettivamente erogati ai destinatari saranno considerati spesa in chiusura", ne consegue che i prestiti sottoscritti ma non erogati non potranno essere certificati. In caso di fondi di garanzia, la garanzia diventa ammissibile una volta che il prestito sottostante è stato erogato pertanto non rileva se o quando esso venga restituito **(9)**.

Sul versante delle verifiche di gestione, è necessario che sia dimostrabile che il contributo del PO sia stato utilizzato per le finalità concordate (sulla base dei contratti di prestito sottoscritti, controlli a campione, rapporti di attuazione); inoltre, deve sussistere la prova dei trasferimenti finanziari dal fondo ai destinatari finali o in caso di garanzie dei prestiti sottostanti a queste ultime.

Si rammenta che ai sensi dell'art. 78.7 del Reg. 1083/06 le risorse restituite all'operazione (...) sono riutilizzate dalle Autorità competenti a favore di progetti simili a quelli precedentemente finanziati con i Fondi; occorre inoltre dare puntuale evidenza nel REF (par. 5.2.5, punto 10, degli Orientamenti) dell'ammontare di tali risorse, della data di chiusura e destinazione delle stesse e delle modalità di riutilizzo. A tale scopo, le AdG dovrebbero programmare adeguate verifiche di gestione.

Con riferimento ai costi di gestione le risposte della Commissione sull'argomento **(10)** confermano che i limiti regolamentari si applicano al contributo del PO al Fondo. Ne consegue, da un lato che se il fondo è costituito anche da risorse diverse, la quota di costi e commissioni di gestione ammissibile va calcolata solo sull'importo afferente al PO ma, anche, dall'altro lato che l'effettivo consumo del Fondo non è rilevante ai fini del computo dei costi di gestione. Inoltre viene chiarito che per le singole annualità di esercizio le soglie possono essere più alte o inferiori, a condizione che per l'intero periodo di operatività la somma dei limiti annuali non venga superata, seguendo il principio del *pro rata temporis* occorre comunque sempre considerare per l'appropriata base di calcolo, le variazioni derivanti da ulteriori conferimenti o ritiri del contributo.

Se l'AdG ha optato per una remunerazione del gestore basata sulla performance, ai sensi della nota COCOF, deve averne fissato nell'Accordo di finanziamento eventuali dettagli, quali indicatori e modalità applicative.

Per quanto attiene agli aspetti di carattere procedurale si ricorda che, prima della chiusura finale o parziale, l'autorità di gestione deve procedere all'applicazione di eventuali rettifiche finanziarie **(11)** a seguito di audit effettuati sull'istituzione o l'attuazione dello Strumento. Inoltre l'AdG nel rapporto finale di esecuzione **(12)**, a norma del punto 5.2.5 degli Orientamenti di chiusura deve descrivere i progressi conseguiti nel finanziamento e nell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria quali definiti all'art. 44 **(13)**. Infine il Rapporto finale deve descrivere in sintesi lo Strumento e le modalità di attuazione. Gli Orientamenti specificano in modo puntuale tutte le informazioni che devono essere fornite nel REF e contengono all'Allegato II un template per la reportistica da compilare con ulteriori dati di attuazione.

L'autorità di Certificazione, in linea con quanto già avviene a seguito dell'introduzione dell'art. 78 bis del Regolamento generale, dovrà trasmettere le pertinenti informazioni nell'ambito della dichiarazione finale di spesa, allegando al modello di cui all'all. X del 1828/06, il modello V allegato al 1083/06.

L'autorità di audit, come ribadito dalla Commissione in numerose risposte dovrà effettuare le proprie attività di verifica sul SIF volte all'elaborazione della Dichiarazione di chiusura; in particolare viene suggerita l'adozione dell'approccio del Quadro comune di audit **(14)** e lo svolgimento di verifiche tematiche per controllare se il saldo finale sia stato calcolato secondo le disposizioni dell'artt. 78.6 e 78.7 e se l'AdG abbia tenuto conto degli esiti di altri eventuali audit svolti sullo strumento.

Conclusioni

La modifica degli Orientamenti di chiusura ha meglio precisato il disposto regolamentare e, di fatto, ha fornito, attraverso la raccolta delle domande e delle risposte, indicazioni operative alle AdG in merito alla chiusura dei SIF. Il 31.12.2015 è la data ultima per versare risorse dal PO al beneficiario (il Fondo); è teoricamente possibile effettuare investimenti nei destinatari finali sino alla data di chiusura dell'intervento, ovvero alla trasmissione della domanda finale di pagamento (31.03.2017) e riconoscere le commissioni di gestione al Fondo, tuttavia, allo scopo di consentire alle altre autorità coinvolte di espletare le proprie inderogabili attività, dovrà essere fissata una data entro la quale ammettere gli investimenti che dovranno essere stati effettivamente erogati e non solo sottoscritti.

Note:

(1): Allegato alla Decisione C (2015) 2771 che modifica la decisione C(2013)1573 sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013).

(2): Si fa presente che in esito agli approfondimenti in corso fra SM e Commissione europea sulla puntuale interpretazione del concetto di "garanzie impegnate" la presente nota potrà essere integrata con indicazioni

specifiche.

(3): Nota rivista di orientamento sugli strumenti di ingegneria finanziaria ai sensi dell'art. 44 del regolamento (CE) 1083/06, revisione del 08/02/2015 dopo l'entrata in vigore del regolamento 1236/11 che modifica il regolamento 1828/06.

(4): Si prevede la possibilità di non emendare accordi di finanziamento sottoscritti e risorse impegnate prima della ultima modifica della Nota COCOF.

(5): Registro Domande e risposte (Q&A) sulla chiusura 2007-2013.

(6): Ibidem cfr. risposte 92 e 99.

(7): Ibidem cfr. risposte 95, 98, 101, 102.

(8): Ibidem, cfr risposta 95.

(9) : Ibidem, cfr risposta 92.

(10): Ibidem, cfr risposte 96, 97.

(11): Cfr. Commissione Europea, EGESIF 15_0014 Linee guida per la determinazione delle rettifiche finanziarie da apportare alla spese cofinanziate dal FESR, dall'FSE e dal Fondo di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013 per il mancato rispetto delle norme applicabili agli strumenti di ingegneria finanziaria.

(12): Cfr. art. 67.2.j del Reg. (CE) 1086/06.

(13): Si rammenta che anche qualora si opti per non elaborare il RAE 2015 l'Autorità di gestione dovrà comunque trasmettere alla Commissione europea entro il giugno 2016 i dati relativi all'implementazione dei SIF ai sensi del Reg. (CE) 1083/06 art. 67.2.j e del punto 4.2 degli Orientamenti di chiusura.

(14): Nota Ares (2011) 1.078.561 dell' 11/10/2011.

Approfondimenti

Approfondimento operativo - Aiuti di Stato

Approfondimento operativo - Aiuti di Stato

Riferimenti:

Regolamento generale 1083/06 e smi, artt. 56, 78 e 78bis

Decisione C (2015) 2771 che modifica la DEC su Orientamenti sulla chiusura 2007-2013 **(1)**

Registro Domande e risposte (Q&A) sulla chiusura 2007-2013

Nota DPS 1383 del 13 febbraio 2014

Per consultare i documenti citati [clicca qui](#)

Gli aiuti di Stato in generale

Secondo le indicazioni del paragrafo 3.8, primo capoverso, degli Orientamenti **(2)**, dedicato alle condizioni generali di ammissibilità degli aiuti di Stato **(3)** in chiusura di programmazione, “al fine di essere ammissibile, in aggiunta al pagamento effettuato dai beneficiari, il contributo pubblico corrispondente deve essere stato versato ai beneficiari da parte dell’organismo che concede l’aiuto prima della presentazione dei documenti di chiusura”. Per data di “presentazione dei documenti di chiusura” si intende il 31.03.2017. La frase non contiene elementi puntuali neanche sulla data entro la quale la spesa da parte del beneficiario debba essere sostenuta, anche se sembra pacifico che in coerenza con il Regolamento generale, in particolare l’articolo 56, il termine ultimo della spesa debba essere quello del 31.12.2015. In tal senso sono stati infatti forniti gli opportuni chiarimenti dalla CE, che nel “Registro delle Domande e Riposte” specifica che nel caso di aiuti la data di ammissibilità della spesa da parte del beneficiario è inderogabilmente il 31.12.2015. “Tutte le spese ammissibili devono essere sostenute dal beneficiario entro il 31.12.2015 ma non necessariamente dichiarate alla Commissione entro quella data. Non esistono obblighi per versare il contributo pubblico ai beneficiari prima del 31.12.2015. Esso può essere versato anche successivamente (ma comunque entro il 31.03.2017) sulla base di documentazione

di supporto che l'autorità di certificazione dovrà verificare" **(4)**. "Tutte le spese dichiarate in chiusura sono ammissibili solo se sostenute dal beneficiario prima del 31.12.2015" **(5)**.

A riguardo si segnala anche la nota DPS 1383/2014 relativa ad alcuni aspetti di attuazione degli interventi che si configurano come aiuti di Stato, tra cui anche le regole di chiusura. In particolare la nota chiarisce che "dato per assunto il termine ultimo delle spese al 31.12.2015, [...] il contributo pubblico deve essere versato ai beneficiari, da parte dell'organismo concedente, prima del 31.03.2017 (termine ultimo per la presentazione della documentazione di chiusura)". Tuttavia, sottolinea il DPS, "è evidente che tale documentazione dovrà essere inviata in tempo utile per permettere all'organismo concedente di fare tutti i controlli previsti dal SiGeCo e dalla normativa comunitaria di riferimento e di predisporre la rendicontazione finale del programma e inviare il tutto alla Commissione europea entro la suddetta data."

Gli anticipi

Il secondo capoverso del paragrafo 3.8 degli Orientamenti sviluppa il tema degli anticipi, rispetto ai quali la data del 31.12.2015 identifica non solo il momento ultimo entro il quale il beneficiario può sostenere la spesa, ma anche quello entro il quale dovrà rendicontare quanto già ricevuto dall'organismo concedente: "Gli anticipi versati ai beneficiari da parte dell'organismo che concede l'aiuto devono essere coperti dalle spese sostenute dai beneficiari nell'attuazione del progetto e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente presentati non oltre il 31.12.2015."

La previsione è coerente con l'articolo 78 del Regolamento generale in cui si stabilisce che: "2. In deroga al paragrafo 1, per quanto riguarda gli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato, la dichiarazione di spesa può includere gli anticipi corrisposti ai beneficiari dall'organismo che concede l'aiuto qualora [...] siano coperti dalle spese sostenute dai beneficiari nell'attuazione del progetto e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente presentati non oltre tre anni dopo l'anno in cui è stato versato l'anticipo o il 31 dicembre 2015, se anteriore; in caso contrario la successiva dichiarazione di spesa è rettificata di conseguenza."

Anche in questo caso la linea è confermata dal Registro Domande e Risposte: "Ogni anticipo deve essere coperto da spesa ammissibile sostenuta dai beneficiari al più tardi entro il 31.12.2015"; "Se i beneficiari hanno ricevuto anticipi da parte dell'autorità che concede gli aiuti, essi devono sostenere la corrispondente spesa ammissibile entro il 31.12.2015." **(6)**

Anche sul tema degli anticipi è intervenuta la nota del DPS, ribadendo che "se l'impresa ha ricevuto anticipi da parte dell'organismo concedente, tale somma oltre ad essere spesa da parte del beneficiario finale deve essere anche rendicontata con apposita documentazione giustificativa (fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente) entro il 31.12.2015".

Note:

(1): Decisione C(2013)1573 del 20 marzo 2013, come modificato dalla Decisione C(2015) 2771 del 30 aprile 2015.

(2) : Il paragrafo non è stato oggetto di modifica nella revisione del 2015

(3): La nota fa esplicito riferimento ai “regimi di aiuti” ai sensi dell’articolo 107 del TFUE; tuttavia si ritiene che si possa far qui riferimento agli aiuti di Stato in generale, senza distinzione tra regimi e aiuti ad hoc.

(4): Registro Domande e risposte (Q&A) sulla chiusura 2007-2013. Risposta alla domanda 123.

(5): Ibidem, cfr risposta 128. Sullo stesso tenore anche le risposte alle domande 124, 126 e 127.

(6): Ibidem, cfr risposta 123 e 128.

Approfondimenti

Approfondimento operativo - Certificabilità dei pagamenti anticipati a fronte di fidejussioni e assistenza tecnica

Approfondimento operativo - Certificabilità dei pagamenti anticipati a fronte di fidejussioni e assistenza tecnica

Riferimenti:

Regolamento generale 1083/06 e s.s.m.i

Decisione C (2015) 2771 che modifica la DEC su Orientamenti chiusura e allegato

Registro Domande e risposte (Q&R) sulla chiusura 2007-2013

Per consultare i documenti citati [clicca qui](#)

In riferimento alla possibilità di applicare le condizioni previste dalla risposta della CE al quesito n. 27 contenuto nel documento D&R in merito alla Certificabilità dei pagamenti anticipati a fronte di fidejussioni e assistenza tecnica, si riportano di seguito alcuni punti di attenzione. Va evidenziato in primo luogo che tale documento seppur definitivo non sostituisce la normativa ufficiale di riferimento, ovvero i regolamenti comunitari vigenti e gli orientamenti sulla chiusura **(1)**. Com'è noto infatti, i riferimenti normativi puntuali relativi alla data finale di ammissibilità sono contenuti nella sezione apposita degli Orientamenti sulla chiusura degli interventi (Bruxelles, 20.03.2013 Decisione C(2013) 1573 final) **(2)**.

Nella risposta 27 contenuta nel documento comunitario si rileva, in primo luogo, che “il pagamento degli anticipi poco prima del termine per l'ammissibilità delle spese non dovrebbe essere pratica comune in quanto comporta un alto rischio di mancata attuazione”. La CE, pertanto,

manifesta il proprio accordo alla possibilità di pagare, anche in anticipazione, a ridosso della data ultima di ammissibilità delle spese, ma in via eccezionale, poiché tale pratica potrebbe configurare un alto rischio nelle procedure di chiusura del programma operativo.

Proseguendo, la CE precisa che: “Tuttavia, nel caso degli appalti pubblici un pagamento in anticipo da un beneficiario a un contraente (ad esempio, un fornitore di assistenza tecnica), a fronte di una garanzia bancaria pagata prima della data finale di ammissibilità, è ammissibile e può essere certificato alla Commissione se il servizio e/o la prestazione oggetto del pagamento è ricevuto e la sua conformità è garantita al momento della presentazione della documentazione di chiusura. A queste condizioni, un pagamento da parte del beneficiario al contraente contro una garanzia bancaria può essere considerato come un pagamento da parte di un beneficiario nell’attuazione di un’operazione ai sensi dell’art. 78(1) purché le condizioni per il pagamento degli anticipi siano previste nel contratto e siano conformi con le norme nazionali applicabili o alle prassi contrattuali. La fattura per il pagamento anticipato dovrà essere emessa e pagata prima della data finale di ammissibilità insieme alla garanzia bancaria”.

Con queste ulteriori previsioni, la CE pone due questioni che vincolano la certificabilità dei pagamenti anticipati, ovvero:

1) la presenza di una garanzia bancaria, che possa sostenere e accompagnare il pagamento anticipato e che dovrà essere pagata entro il 31.12.2015;

2) la verifica di conformità del servizio/prestazione al momento della presentazione dei documenti di chiusura, che dovrà avvenire entro il 31.03.2017.

La garanzia fideiussoria costituisce tutela della pubblica amministrazione, coincidente in questo caso con il beneficiario, qualora il servizio/lavoro non venga reso; la verifica di conformità effettuata dall’AdG prima della presentazione dei documenti di chiusura consentirebbe di individuare “preventivamente” i casi di mancata consegna (definiti dalla CE ad alto rischio) ed operare, quindi, le eventuali correzioni nella domanda di pagamento del saldo finale. Ulteriori limiti, contenuti nella risposta della CE, riguardano le condizioni stabilite dalle parti per i pagamenti degli anticipi, le quali devono essere previste nel contratto e conformi con le norme nazionali applicabili.

Rispetto al primo punto, ciò significa che la possibilità del “pagamento anticipato” deve essere stata prevista a monte e, quindi, inclusa nel contratto stipulato con il contraente. Diversamente la CE potrebbe giungere alla conclusione che tale eccezione costituisca solo una circostanza finalizzata a prorogare la data finale di ammissibilità. A tal proposito la CE insiste precisando che “è solo nel caso in cui le norme nazionali o le pratiche contrattuali già prevedano che i lavori di supervisione / servizi di assistenza tecnica / altri tipi di servizi/ lavori siano soggetti a un pagamento anticipato e che tale modalità di pagamento si applica per il pagamento del lavoro / servizio da fornire tra la data finale di ammissibilità e la data di presentazione dei documenti di chiusura”. Relativamente alla seconda condizione, si precisa che sul versante nazionale, tale possibilità è consentita dal nostro ordinamento (art. 140 del regolamento di esecuzione del Codice dei contratti pubblici di cui al DPR 207/2010 e s.s.m.i **(3)**). In particolare, ci si riferisce alla deroga per gli appalti e per i lavori co-finanziati dalla UE, ai sensi dell’art. 5 del DL 79 del 28.03.1997, convertito, con modificazioni, dalla L. 140 del 28.05.1997 **(4)**. Con tali indicazioni è prevista una deroga al divieto di anticipazione nel caso di attività co-finanziate dall’Unione europea.

Conclusioni

1. la fattispecie di cui al punto 27 delle risposte comunitarie ai quesiti sulla chiusura 2007-2013 non sembra essere limitata alle sole azioni di assistenza tecnica che insistono sull'asse VI. La risposta di cui al punto 27 è inclusa tra le questioni inerenti alla "data finale di ammissibilità delle spese" e non in quelle relative a "disponibilità dell'assistenza tecnica" ed il riferimento esplicito all'assistenza tecnica è contenuto a titolo esemplificativo e riportato in parentesi (*for instance*).

La possibilità di riconoscimento della fattura anticipata relativa alle attività che saranno rese, in parte, dopo il 31.12.2015, è quindi subordinata al rispetto delle condizioni richiamate dalla CE, ovvero:

- la conformità con le norme nazionali e con gli obblighi contrattuali;

- la conversione dell'anticipo in spesa effettiva prima della chiusura, quindi entro il 31.03.2017, termine ultimo per l'invio della documentazione di chiusura; tale conversione dovrebbe avvenire comunque in tempo utile, preferibilmente entro il 30.06.2016, per consentire all'AdG di svolgere le attività di sua competenza, ovvero verificare le spese e lo svolgimento dei lavori/servizi (...).

Relativamente alle spese sostenute per l'AT 2007-2013, ferma restando la possibilità di utilizzare le risorse della programmazione 2014-2020 per le attività di chiusura del periodo precedente a determinate condizioni **(5)**, nella sezione del registro D&R dedicata all'assistenza tecnica è presente un ulteriore specifico quesito. Nella domanda 231, infatti, viene chiesto se sia possibile per un'amministrazione pagare in anticipo le attività di AT, svolte nel 2015, a fronte di fatture emesse a gennaio 2016 che saranno coperte con garanzia finanziaria rilasciata una volta che tutti i servizi saranno stati resi. In tale risposta la CE ribadisce semplicemente i principi generali che regolano la chiusura ed in particolare la data ultima di ammissibilità delle spese, ovvero che le spese devono essere sostenute ed effettuate entro il 31.12.2015 e che tutto ciò che è sostenuto successivamente a tale data non è ammissibile insieme, anche, ai servizi resi. Questa indicazione, che potrebbe apparire in contrasto con la n. 27, in realtà deve essere letta congiuntamente con quanto indicato dalla CE nella domanda citata ed, in particolare, con le condizioni ritenute necessarie per procedere al pagamento anticipato a fronte di fidejussioni/garanzie bancarie. Nella risposta 231, la CE, infatti, non accetta e non ritiene ammissibile che la disponibilità della garanzia avvenga dopo che i servizi siano stati resi e quindi teoricamente in un momento successivo la data finale di eleggibilità, a copertura di fatture emesse nel 2016, ma non mette in dubbio quanto espresso nella risposta n. 27.

Note:

(1): A premessa di tale documento, è riportato a titolo di disclaimer che si tratta di "un progetto di documento di lavoro che si basa su questioni sollevate dalle autorità nazionali nell'ambito dei workshop organizzati sulla chiusura. Si compone di progetti di risposta della Commissione. L'obiettivo è quello di fornire spiegazioni e interpretazioni delle norme al fine di facilitare la chiusura dei programmi operativi ed incoraggiare le buone pratiche. Tuttavia, le risposte in nessun caso hanno la precedenza sulle regole stabilite nella pertinente legislazione dell'Unione o negli

orientamenti di chiusura”.

(2): Par. 3.1 Decisione C(2013) 1573 final. “In conformità all'art. 56, par. 1, del regolamento generale, il termine finale per l'ammissibilità delle spese sostenute dai beneficiari è il 31 dicembre 2015. A norma dell'art. 78, par. 1, del regolamento generale, le spese ammissibili sono le spese sostenute dai beneficiari nell'attuazione delle operazioni e il contributo pubblico corrispondente versato o da versare ai beneficiari in base alle condizioni che disciplinano il contributo pubblico. [...] Le spese sostenute dai beneficiari devono essere giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente”.

(3) : Legge 11/2015

(4): Disposizioni varie di contenimento: “È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 29 del 03.02.1993, ed agli enti pubblici economici, di concedere, in qualsiasi forma, anticipazioni del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori, di forniture e di servizi, con esclusione dei contratti già aggiudicati alla data di entrata in vigore del presente decreto e di quelli riguardanti attività oggetto di cofinanziamento da parte dell'Unione europea. Sono abrogate tutte le disposizioni, anche di carattere speciale, in contrasto con quelle di cui al presente comma”.

(5): Tale possibilità è confermata sia dal Registro delle domande e risposte n. 229-230-232 sia dall'art. 59 del RDC 14-20.

Approfondimenti

Approfondimento operativo - Rendicontazione di organismi in house in fase di chiusura della programmazione

Approfondimento operativo - Rendicontazione di organismi in house in fase di chiusura della programmazione

Nell'ambito delle operazioni di chiusura della programmazione 2007-2013 è emersa la necessità di chiarire la tempistica e le modalità di rendicontazione delle attività di organismi in house. I documenti comunitari (Orientamenti per chiusura e Registro delle domande e delle risposte) non forniscono indicazioni specifiche su tale tema (si veda anche il paragrafo "[Certificabilità dei pagamenti anticipati a fronte di fidejussioni](#)"), a parte il rimando al principio generale secondo cui le spese, per essere ammissibili, devono essere effettuate dal beneficiario entro il termine del 31.12.2015 e comprovate da fatture quietanzate o giustificativi di equivalente valore probatorio.

Tale principio generale è legato alla definizione di beneficiario e, conseguentemente, alla modalità di relazione che intercorre tra la pubblica amministrazione e l'organismo in house. Tale relazione può essere regolata in maniera diversa e assimilabile, a seconda dei casi, ad un rapporto di tipo concessorio oppure di tipo contrattuale. Nel primo caso il beneficiario risulta essere l'organismo in house che avvia e realizza le attività e le cui spese possono essere certificate alla CE; nel secondo caso, il beneficiario risulta essere l'amministrazione e quindi possono essere certificate alla CE le risorse che l'amministrazione stessa eroga all'organismo in house.

Ai fini della certificazione delle spese entro il termine del 31.12.2015 andrebbe verificato pertanto come sono articolati i rapporti tra l'amministrazione pubblica e il proprio organismo in house e chiarire di conseguenza quali spese costituiscono la spesa certificabile. A tale proposito rileva anche la natura dell'organismo, che può essere un'istituzione no-profit (per esempio un istituto o un'associazione) o un soggetto di natura commerciale (per esempio una società per azioni), e che può incidere sul rapporto con l'amministrazione (sinallagmatico o no). Inoltre, va ricordato che, secondo la CE, per rispettare i principi di sana gestione finanziaria, è preferibile che

un organismo in house rendiconti a costi reali oppure, nel caso di organismi che emettono fattura, che sia prevista una pista di controllo che consenta una verifica più puntuale delle attività. In fase di chiusura, il costo di un'operazione realizzata da un organismo in house potrà essere controllato e certificato alla CE solo in una fase successiva alla presentazione finale delle spese.

Affinché le Regioni giungano nel più breve tempo possibile all'identificazione della modalità da seguire, in maniera omogenea e nel rispetto delle scadenze, possono essere previste sostanzialmente due possibilità:

1. L'organismo in house, beneficiario, certifica le proprie spese a costi reali entro il 31.12.2015 alla Regione e quest'ultima provvede successivamente al controllo e all'erogazione del saldo. Questa modalità permette alla Regione di utilizzare potenzialmente tutte le risorse impegnate nonché la precisa riconduzione delle spese sostenute a quanto effettivamente dovuto; inoltre, fornisce alle amministrazioni il tempo necessario per i propri adempimenti e salvaguarda il bilancio comunitario dall'erogazione di somme non dovute.

2. L'organismo in house certifica le proprie spese in una data precedente al 31.12.2015 (indicativamente due mesi prima) alla Regione, beneficiario, di modo che possa procedere ai propri controlli e pagare l'organismo entro il 31.12.2015. Questa modalità salvaguarda il bilancio comunitario dall'erogazione di somme non dovute ma, in linea di massima, non consente alla Regione di utilizzare tutte le risorse impegnate entro il termine di ammissibilità della programmazione 2007-2013 considerando il poco tempo disponibile per procedere al disimpegno e reimpegno per eventuali attività analoghe. Inoltre, la Regione, per pagare le ultime attività fornite dall'organismo in house, dovrebbe reperire le risorse necessarie in altri capitoli di bilancio con possibili problemi di armonizzazione.

In termini generali, le entrambe modalità possono essere previste dalla stessa AdG per organismi diversi poiché discendono dalla relazione instaurata tra la Regione ed il singolo organismo in house; esse, inoltre, vanno inquadrare in modo coerente con le altre previsioni che regolano i rapporti tra l'amministrazione e l'organismo in house intercorsi fino ad oggi.

A titolo di esempio, qualora la Regione avesse assimilato il rapporto con l'organismo in house a quello contrattuale e quindi ai fini della certificazione delle spese il beneficiario fosse identificato nell'amministrazione, i controlli di gestione (di primo livello) dovrebbero essere stati effettuati da una struttura funzionalmente indipendente. Analogamente, anche il trattamento dell'IVA e la relativa certificazione alla CE, che variano anche in funzione della natura dell'organismo in house, dovrebbe essere pagata all'ente in house avente natura commerciale che emette fattura e, essendo non recuperabile, richiesta alla Commissione europea nella domanda di pagamento. Viceversa se il rapporto fosse di tipo concessorio e l'ente non avesse natura commerciale, i controlli sarebbero svolti direttamente dall'AdG e l'organismo non sarebbe soggetto ad IVA.

Aggiornamento

Decreto interministeriale sugli standard formativi per l'apprendistato di I e III livello

Decreto interministeriale sugli standard formativi per l'apprendistato di I e III livello

di Luca Sciarretta

Tecnostruttura - Settore Istruzione E Formazione

Il 1° ottobre 2015 in sede di Conferenza Stato - Regioni è stato espresso parere favorevole in merito allo schema di decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e del ministro dell'Economia e delle Finanze per la definizione degli standard formativi dell'apprendistato in attuazione dell'art. 46, c. 1, del D.lgs. 81/2015, pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 296 del 21 dicembre 2015.

Sulla base di tale riferimento normativo lo schema di decreto proposto dal MLPS definisce gli standard formativi che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 16 del D.lgs. 226/05 e i criteri generali delle seguenti tipologie di apprendistato:

- a. apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (art. 43 del D.lgs. 81/2015);
- b. apprendistato di alta formazione e ricerca (art. 45 del D.lgs. 81/2015).

Oggetto di questo provvedimento sono quindi le due forme di apprendistato che da sempre hanno dimostrato uno scarso utilizzo da parte del mondo imprenditoriale.

Dai dati contenuti nel XV rapporto ISFOL, l'apprendistato di tipo professionalizzante continua ad essere la forma contrattuale più frequente con quasi il 91% dei contratti di apprendistato nel 2013. Nell'ultimo anno di osservazione del triennio 2011-2013 si osserva un incremento del 2,5% per questo tipo di contratto. I contratti di altro tipo continuano a diminuire in modo consistente (-40,3% nell'ultimo anno). In definitiva, nel 2013, il 90,8% del numero medio di rapporti lavoro in apprendistato è di tipo professionalizzante. Nel 2011 la quota di apprendistato professionalizzante

era al 78,3%, mentre nel 2012 era all'85,2%.

Ed è proprio nella coscienza di tale contesto che sono ormai diversi anni che le Regioni e le Province autonome lavorano alla realizzazione di strumenti capaci di creare un rapporto sempre più stretto e organico tra sistema scolastico – formativo e sistema produttivo. Non potrebbe essere altrimenti data anche la particolare congiuntura storico – economica che ha posto in condizione di grande difficoltà i giovani, in particolar modo quelli del nostro Paese. Nel 2013, in Italia oltre 2.435 migliaia di giovani (il 26,0% della popolazione tra i 15 e i 29 anni) risultano fuori dal circuito formativo e lavorativo.

Un grande fronte di attivazione delle Regioni e Province autonome è rappresentato sicuramente dall'apprendistato di primo e terzo livello che, in particolar modo dall'emanazione del Testo Unico in materia di apprendistato (D.lgs. 167/2011), ha visto le amministrazioni territoriali fortemente impegnate, sia in termini di produzione giuridico – amministrativa, sia in termini di risorse economiche dedicate. Non possono sfuggire peraltro gli scarsi risultati ottenuti, come evidenziato dai dati del XV rapporto ISFOL, in termini di utilizzo da parte delle imprese di queste tipologie contrattuali. Complici di questo fenomeno sono stati sicuramente da una parte la scarsa propensione delle imprese all'utilizzo di questi strumenti contrattuali ritenuti poco vantaggiosi e dall'altra la forte attrattiva esercitata dall'apprendistato di tipo professionalizzante che ha finito per fagocitare le altre due tipologie.

È proprio nella coscienza di tali problematiche che le Regioni e Province autonome hanno avviato da tempo un approfondito percorso di riflessione, tentando di individuare gli elementi imprescindibili per il rilancio di questi strumenti contrattuali. Già nelle fasi di prima concertazione delle riforme recentemente avviate, sia dal "Jobs Act" sia dalla "Buona scuola", è stata individuata la necessità di una revisione normativa che introducesse elementi di attrattiva per il tessuto imprenditoriale sia in termini di flessibilità retributiva, attraverso una correlazione tra salario e impegno formativo dell'apprendista, sia in termini di alleggerimento degli adempimenti amministrativi necessari all'attivazione del contratto.

Ed è proprio nel solco di tale riflessione che si inquadrano le recenti innovazioni di sistema avviate dal governo in stretta collaborazione con le Regioni e Province autonome.

Lo schema di decreto per la definizione degli standard formativi dell'apprendistato in attuazione dell'art. 46, c. 1, del D.lgs. 81/2015, frutto di un lavoro di confronto tra governo e Regioni in sede tecnica di Conferenza Stato - Regioni, si qualifica quindi quale strumento utile ad introdurre quegli elementi di flessibilità necessari per incentivare l'utilizzo delle due tipologie di apprendistato oggetto del provvedimento.

Lo schema di decreto definisce puntualmente la regolamentazione degli aspetti formativi e contrattuali ad esse legati:

- i requisiti, in termini di capacità strutturali, tecniche e formative che deve possedere il datore di lavoro per poter assumere un apprendista di I° o III° livello;
- la durata dei contratti che in linea generale non può essere inferiore a sei mesi e non può essere invece superiore alla durata ordinamentale del percorso oggetto del contratto, prevedendo anche la possibilità di prorogare di un anno la durata del contratto nel caso in cui o, al termine del

contratto, non sia stato acquisito il certificato di specializzazione tecnica superiore o il diploma di maturità professionale oppure, pur avendo ottenuto il titolo in esito al percorso, per l'acquisizione e il consolidamento di ulteriori competenze tecnico-professionali e specialistiche;

- la definizione degli standard formativi di riferimento per ogni tipologia di percorso, rimandando agli specifici ordinamenti legati al titolo che dovrà essere conseguito a conclusione del contratto;

- i contenuti e le modalità di utilizzo del piano formativo individuale di cui all'allegato 1° che costituisce parte integrante del decreto;

- i limiti della formazione esterna in termini percentuali rispetto al monte orario di riferimento dei singoli percorsi;

- i requisiti che devono possedere il tutor formativo e il tutor aziendale;

- valutazione, validazione e certificazione delle competenze.

L'allegato 1° contiene, inoltre, lo schema di protocollo tra datore di lavoro e istituzione formativa necessario per l'attivazione del contratto così come disposto dagli artt. 43 e 45 del D.lgs. 81/2015.

News dall'Europa

Il Piano di investimenti per l'Europa: un catalizzatore per gli investimenti privati e pubblici

di **Emilio Dalmonte**

Direttore f.f. Della Rappresentanza In Italia Della Commissione Europea

L'Italia ha già pronta una piattaforma di progetti incentrati su infrastrutture, banda larga, energia, piccole e medie imprese, che potranno essere ammissibili al fondo EFSI. È questo il risultato emerso da un recente convegno sul Piano di investimenti per l'Europa che si è tenuto presso la Rappresentanza in Italia della Commissione europea lo scorso novembre e al quale ho invitato i principali responsabili a livello istituzionale e finanziario della Banca europea per gli Investimenti, della Cassa Depositi e Prestiti, dell'Associazione Bancaria Italiana e del Ministero dell'Economia, solo per citarne alcuni. È stato un utile - e necessario - momento di riflessione che ci ha consentito di approfondire il quadro generale di funzionamento del Piano Juncker e alcune tematiche connesse, come il PPP e i Fondi Strutturali, determinanti per la sua piena implementazione. La nostra Rappresentanza è chiamata a essere punto di contatto in Italia per la comunicazione del Piano Juncker e sarà quindi impegnata a sviluppare un'articolata attività di promozione.

Punto di partenza fondamentale è la necessità di una sempre maggiore semplificazione amministrativa. Sul fronte delle procedure, il Governo ha cercato di semplificare il percorso che porta all'attivazione degli investimenti, come ha ricordato il Sottosegretario alla Pubblica Amministrazione Angelo Rughetti. Alcune innovazioni in attuazione della delega PA, come la nuova conferenza di servizi e il codice standardizzato delle procedure, consentiranno di ottenere una riduzione dei tempi di attuazione di circa il 60 per cento. Interventi che arriveranno a breve: entro febbraio, infatti, il Consiglio dei Ministri dovrebbe approvare i decreti attuativi della delega.

Il decollo del Fondo europeo per gli investimenti Strategici EFSI è indubbiamente legato al lavoro che sta svolgendo la Banca europea per gli investimenti. Lo ha sottolineato l'intervento di Francesco Pettenati, Consigliere del Vicepresidente Scannapieco. La BEI ha cominciato a costituire un portafoglio di progetti e ha già approvato finanziamenti per circa 3,5 miliardi concentrandosi - sino ad ora - su progetti energetici. Tutti i progetti dovranno presentare profili di rischio particolarmente elevati che giustificano l'intervento delle garanzie pubbliche.

Strategico il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti, rappresentata da Bernardo Bini Smaghi. La CdP ha messo sul piatto otto miliardi di euro per contribuire con risorse nazionali, che non saranno calcolate come debito pubblico. Verranno attivate piattaforme nazionali a disposizione delle imprese, necessarie per potenziare e supportare a livello tecnico le attività. In questo campo, la CdP ha firmato con la BEI un accordo per sostenere i progetti sotto il profilo tecnico.

Resta cruciale il ruolo delle banche e la fattibilità degli interventi. Pierfrancesco Gaggi, responsabile del servizio relazioni internazionali dell'Associazione Bancaria Italiana, ha detto che si guarderà a quei settori che presenteranno progetti con i migliori criteri di fattibilità. Il Piano Juncker intercetterà un quadro macroeconomico di ripresa, dopo che negli ultimi anni il credito è stato fornito prevalentemente nell'ambito di rinegoziazione di debiti precedenti. Adesso assistiamo a una nuova progettualità, anche grazie a tassi di interesse ai minimi storici. Le banche ordinarie avranno quindi un ruolo complementare rispetto a quello giocato dalla BEI e dalla CdP.

A fare il punto sul lavoro del Governo è stato Stefano Scalera, consigliere del Ministero dell'Economia. Il piano avanza veloce, non è fermo come dice qualcuno. I paesi, compresa l'Italia, stanno presentando i loro progetti, mentre la BEI sta preparando il terreno alla struttura dell'EFSI, che è in fase di completamento. Per questo il Governo ha già pronti alcuni progetti di grandi dimensioni che usufruiranno dello schema di garanzie. Si sta lavorando prevalentemente su energia, infrastrutture, trasporti, digitale e PMI. Anche se, come ha sottolineato Alessandro Porzio dell'Agenzia per la Coesione territoriale, le risorse dovranno essere addizionali rispetto alla spesa ordinaria dello Stato e non sostitutive, per non correre il rischio di minimizzarne l'effetto.

Nel corso dell'evento sono emersi anche ulteriori elementi operativi sul funzionamento del Piano Juncker. L'accesso alle garanzie sarà aperto sia a imprese che a soggetti pubblici, enti locali inclusi. Per questi ultimi, però, è raccomandato l'utilizzo di società partecipate per accedere ai plafond dedicati ai progetti di piccolo cabotaggio. Le tipologie di interventi ammessi saranno essenzialmente tre. Innanzitutto le garanzie per interventi a rischio maggiore: l'EFSI in questo senso compenserà il grado di rischio, rendendo le operazioni finanziariamente sostenibili. Inoltre saranno previsti prestiti subordinati, una categoria di prestiti a elevato grado di rischio. Infine, ci sarà una quota di operazioni dedicate all'equity. La partecipazione a tutti questi strumenti è principalmente riservata ai soggetti privati e, in particolare, alle imprese, non ci saranno restrizioni per enti del settore pubblico: potranno partecipare alle operazioni, purché non ci siano contributi diretti dello Stato che potrebbero configurare un aiuto secondo le regole dell'Unione europea.

La sfida adesso sarà mettere in moto questo meccanismo, implementare le procedure e concentrare le energie sull'obiettivo finale: attrarre investimenti per il sistema Italia e rafforzare il quadro europeo degli interventi finanziari.

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

Publicazioni in uscita

49° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese

Un letargo esistenziale collettivo e la vittoria della pura cronaca. Così il 49° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese /2015 sintetizza la società italiana in cui è diffusa “una pericolosa povertà di interpretazione sistemica, di progettazione per il futuro, di disegni programmatici di medio periodo. Prevale una dinamica d'opinione messa in moto da quel che avviene giorno per giorno”. A dispetto di quanto l'uso diffuso delle tecnologie possa far pensare, si è insediato nella nostra società il “virus della sconnessione” con la conseguente crescita delle disuguaglianze, una caduta della coesione sociale e delle strutture intermedie di rappresentanza che l'hanno nel tempo garantita.

Oltre a una panoramica dei fenomeni socio-economici che caratterizzano il nostro Paese, il Rapporto presenta analisi approfondite per i settori formazione, lavoro, welfare e sanità, territorio e reti, soggetti e processi economici, media e comunicazione, sicurezza e cittadinanza.

Per consultare il Rapporto Censis [clicca qui](#).

“Esperienze di spending review in enti locali e Regioni”

Il volume, redatto da Formez PA, deriva dalle attività svolte nell'ambito del progetto Performance PA - Linea "Modelli e strumenti per razionalizzazione delle risorse finanziarie", condotto per realizzare percorsi di assistenza alle amministrazioni regionali e locali delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per la razionalizzazione della spesa.

Il progetto Performance PA, sviluppato nel 2011, è ispirato ai concetti fondamentali della strategia per la crescita del sistema Europa, ossia il rafforzamento della conoscenza, il rispetto dell'ambiente e l'occupazione.

Il volume sottolinea le difficoltà riscontrate nel processo di cambiamento avviato, ma riporta anche buone prassi che evidenziano fattibili possibilità di un cambiamento verso la crescita che la revisione offre.

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

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.