

**QT** Quaderni  
di Tecnostruttura

# Quaderno del 28 dicembre 2016

# Indice

## In Questo Numero

Regioni, imparare dal passato per innovare il futuro	4
--	---

## Aggiornamento

L'Accordo Quadro in materia di politiche attive	6
Premessa	6
L'Accordo Quadro in materia di politiche attive 2015 -2016 e il suo rinnovo per il 2017	8
Il rafforzamento dei servizi e l'attuazione del D.Lgs. 150/2015	14

## Focus

La programmazione del Fse, cosa cambia per il 2014/2020	18
La quantificazione delle risorse	18
Il Fondo sociale europeo nella politica di coesione, tra crescita e austerità	20
Gli ambiti di intervento	23
Nuovi e vecchi strumenti per ottenere una maggiore concentrazione, ma su quali risultati?	27

## Approfondimenti

Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione	31
Incontro di Senigallia tra AdA, IGRUE, CE	31
La chiusura 2007-2013: raccomandazioni e indicazioni per le AdA	33
Strumenti di Ingegneria Finanziaria (SIF) in chiusura	36
Il tasso di errore residuo in chiusura	38
Affidabilità degli audit in chiusura	40
Programmazione 2014-2020: la designazione delle Autorità	42
Le sfide della performance nella programmazione 2014-2020	44
La presentazione dei conti annuali	46
Affidabilità del lavoro di altri auditor	48
Conclusioni	49

## News dall'Europa

## Pubblicazioni in uscita



**In Questo Numero**

**Regioni, imparare dal passato per innovare il futuro**

# Regioni, imparare dal passato per innovare il futuro

Il sistema italiano dei servizi per l'impiego si trova oggi ad un bivio, tra processi di riforma avviati e non conclusi. Il recente Accordo dello scorso 22 dicembre, siglato in Conferenza Stato – Regioni, ha rinnovato l'Accordo del 2015 sulle politiche attive del lavoro, prolungando i benefici anche per il 2017. Qui ricostruiamo l'iter istituzionale e le tappe del percorso di attuazione dell'Accordo, sottoscritto per garantire una continuità di servizio ai cittadini ed agli operatori dei CPI.

Differenze e punti di contatto tra passata ed attuale programmazione del Fondo sociale europeo sono al centro del nostro *Focus*: presentiamo un'analisi dettagliata delle soluzioni adottate che hanno condotto all'assetto nella programmazione 2014/2020, sia nella governance sia nella declinazione di temi e risorse su cui le istituzioni hanno scelto di investire.

Raccontiamo poi i lavori dell'incontro tecnico annuale tra Autorità di audit dei Programmi operativi Fesr e Fse, IGRUE e Commissione europea, che si è svolto lo scorso ottobre. Durante i lavori sono stati trattati temi legati alla chiusura della programmazione 2007-2013 e ai primi adempimenti della programmazione 2014-2020. L'appuntamento era particolarmente atteso perché necessario a dirimere dubbi interpretativi sui Regolamenti comunitari, condividere esempi pratici, raccomandazioni e indicazioni utili per ottemperare al meglio alle attività in programma.

Il contributo della Rappresentanza in Italia della Commissione europea ci illustra l'istituzione del Corpo europeo di solidarietà, un'iniziativa promossa dal presidente Ue Jean-Claude Juncker e rivolta ai ragazzi dai 18 ai 30 anni di età, che potranno scegliere di impegnarsi in due principali attività quelle di volontariato o quelle occupazionali. Il progetto si inserisce tra le iniziative europee di contrasto alla disoccupazione giovanile, offrendo la possibilità di apprendere nuove competenze, utili sia per la vita che per il futuro lavorativo.

Tra le *Pubblicazioni* segnaliamo due recenti Rapporti: quello del Censis sulla Situazione Sociale del Paese 2016, giunto alla 50° edizione, che fotografa la nostra società nella fase di debole ripresa che stiamo attraversando, e quello Svimez sull'economia del Mezzogiorno, che registra un Sud che torna a crescere dopo sette anni di crisi ininterrotta.



## Aggiornamento

### L'Accordo Quadro in materia di politiche attive

# Premessa

di **Cristina Iacobelli**

*Settore Lavoro - Tecnostruttura*

Dopo un anno torniamo ad affrontare la tematica dei servizi per il lavoro. L'occasione è duplice: da una parte, siamo allo scadere del biennio di durata contemplato nell'Accordo Quadro del 30 luglio 2015 in materia di politiche attive del lavoro; dall'altra, siamo all'indomani del suo rinnovo anche per il 2017 da parte della Conferenza Stato – Regioni, avvenuto lo scorso 22 dicembre. In questa sede, pertanto, appare utile ricostruire lo stato dell'arte della riflessione istituzionale e ripercorrere le tappe principali del percorso di attuazione dell'Accordo, sottoscritto dallo Stato e dalle Regioni per garantire una continuità di servizio ai cittadini ed agli operatori dei CPI.

Nel momento in cui scriviamo si è appena conclusa anche la fase di consultazione referendaria sull'assetto costituzionale, con la conferma dell'impianto attuale di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni e, in tale ambito, della relativa potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Ad oggi, pertanto, tenendo conto delle interpretazioni offerte in più occasioni dalla Corte costituzionale **(1)** in merito alla declinazione in concreto di tale materia e per l'individuazione degli aspetti attinenti al versante lavoristico che possono essere ricondotti nell'alveo della regolazione regionale - tra cui la definizione e l'erogazione delle politiche attive, l'organizzazione dei servizi per l'impiego, le forme di cooperazione tra pubblico e privato e le procedure per il collocamento dei lavoratori - le Regioni mantengono il ruolo centrale che gli è stato riconosciuto nel 2001 dalla prima riforma del Titolo V, Capo II della Costituzione.

Il sistema italiano dei servizi per l'impiego si trova, dunque, ad un bivio, tra passato e futuro, processi di riforma avviati e non conclusi ed un presente ancora da decifrare e, per certi versi, da garantire.

È trascorso più di un anno anche dall'entrata in vigore del D. Lgs. 150/2015, attuativo della legge delega n. 183 del 2014 (cd. *Jobs Act*) e recante disposizioni di profondo riordino del sistema dei servizi per il lavoro, riconfigurati ora quali uffici amministrativi di livello regionale. Il provvedimento, ad oggi, necessita di essere ulteriormente declinato attraverso atti normativi e disposizioni secondarie, ai fini della sua completa operatività; permangono dunque ancora profili aperti che, in un ragionamento complessivo sul sistema dei servizi per l'impiego e sui suoi possibili

scenari evolutivi, si rifletteranno necessariamente sull'impostazione del modello di erogazione delle politiche del lavoro che si intende costruire.

Sul piano regionale, in concomitanza con la stagione di cruciale rinnovamento del sistema, si è registrata un'attenzione prioritaria alla riforma dei servizi per il lavoro, con un dibattito interistituzionale progressivamente divenuto sempre più acceso e vivace. Alla base, l'obiettivo di sviluppare comunque una *vision* regionale condivisa e condizioni comuni di sistema, in merito alle reali problematiche dei servizi, alle prospettive sostenibili di una loro evoluzione ed alle soluzioni concrete, per quanto temporanee, da approntare attraverso l'impegno e la volontà di tutti i decisori politici. Anche nel 2016 le problematiche dei servizi per l'impiego sono state così costantemente poste all'ordine del giorno nell'agenda dei lavori della IX Commissione della Conferenza della Regioni e delle Province autonome; parallelamente, sul piano tecnico e politico si è sviluppata un'intensa interlocuzione con le amministrazioni centrali, con la finalità primaria di fare rete e verificare in modo congiunto gli impatti reali sul territorio delle manovre messe in campo e, ove necessario, individuare in modo tempestivo gli opportuni meccanismi correttivi. Il negoziato tra lo Stato e le Regioni è stato lungo e articolato; nel corso dell'anno gli assessori regionali al lavoro hanno più volte incontrato e sottoposto all'attenzione del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali le questioni dirimenti riguardanti il funzionamento dei Centri per l'Impiego e il relativo personale.

È ormai noto, infatti, come i servizi per l'impiego abbiano dovuto fronteggiare negli ultimi due anni una fase di grande incertezza e difficoltà operativa. Pur nella transitorietà e diversità delle soluzioni individuate, con senso di responsabilità istituzionale le amministrazioni regionali hanno costantemente cooperato tra di loro e con il livello centrale per tutelare e sostenere i CPI e i loro operatori, coinvolti in prima persona nel processo di superamento delle Province e di parallela loro riorganizzazione nell'ambito di enti di area vasta, indotto dalla legge n. 56 del 2014 (cd. *Legge Delrio*). Ciò nella consapevolezza che solo attraverso uno sforzo congiunto tra lo Stato e le Regioni – anche andando oltre la rigida separazione delle sfere di rispettiva competenza costituzionale - si potesse davvero sostenere i servizi per l'impiego e metterli nella condizione di svolgere il ruolo fondamentale che lo stesso *Jobs Act* assegna loro, in qualità di infrastrutture primarie del mercato del lavoro, deputate all'erogazione ai cittadini di politiche attive, che ai sensi della legge nazionale si configurano oggi come livelli essenziali delle prestazioni (LEP) **(2)**.

## Note:

**(1):** A partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2005 fino alla più recente sentenza n. 175 del 2016.

**(2):** Per una disamina più approfondita circa i pilastri comuni dell'operato delle Regioni, in relazione alle diverse problematiche attuative poste dalle disposizioni del *Jobs Act* riguardanti i servizi per l'impiego, si rimanda ai *Quaderni di Tecnostruttura* del 22 dicembre 2015, "[I nuovi servizi per il lavoro](#)".

## Aggiornamento

### L'Accordo Quadro in materia di politiche attive

# L'Accordo Quadro in materia di politiche attive 2015 -2016 e il suo rinnovo per il 2017

La logica della leale collaborazione istituzionale ha guidato Stato e Regioni nella sottoscrizione dell'Accordo Quadro in materia di politiche attive del 30 luglio 2015. Con l'Accordo, infatti, in una fase del tutto transitoria del mercato del lavoro e in attesa che si chiarisse il panorama di riferimento costituzionale, Regioni e Stato hanno assunto la priorità di garantire la continuità di funzionamento dei CPI a partire dal sostegno ai loro operatori. A monte, la volontà delle Regioni di preservare il proprio ruolo sulla gestione complessiva delle politiche attive, almeno fino a quando non si fosse sciolto il nodo della riforma della Costituzione, accompagnando i processi di riforma in atto senza un'interruzione di servizio. A valle, l'esigenza di porre rimedio alla situazione di incertezza organizzativa che nella macchina amministrativa si stava producendo nell'ambito dell'attuazione della legge n. 56/2014, con la necessaria riallocazione – con diverse modalità - del personale dei servizi per l'impiego delle ex Province nei ranghi regionali, ovvero con il suo mantenimento in via temporanea presso gli enti di area vasta e/o città metropolitane. In questo senso, la focalizzazione degli interventi ha coinvolto, in tale fase, le Regioni a statuto ordinario, nelle quali doveva essere realizzato il processo di riordino delle funzioni provinciali messo in moto dalla *Legge Delrio*.

L'elemento cardine dell'Accordo Quadro, con valenza biennale (2015 e 2016), è la compartecipazione finanziaria tra lo Stato e le Regioni, rispettivamente nella misura di due terzi e un terzo del fabbisogno, per la copertura dei costi relativi agli operatori a tempo indeterminato dei centri per l'impiego. In concomitanza, l'amministrazione centrale e le amministrazioni regionali si impegnano ad individuare le modalità più opportune affinché il personale dei CPI possa continuare ad operare senza soluzione di continuità, assicurando il miglior rapporto funzionale tra lo stesso e le Regioni. Modalità attuativa prevista nell'Accordo è la convenzione bilaterale tra il ministero del Lavoro e ciascuna Regione, che si configura come lo strumento di regolazione della collaborazione interistituzionale e di valorizzazione delle buone pratiche presenti sul territorio, in una prospettiva che – come esplicitato nell'Accordo Quadro stesso – potrebbe guardare anche oltre all'eventuale riassetto delle competenze costituzionali. Inoltre, lo Stato e le Regioni si impegnano a definire congiuntamente un piano generale di raccordo delle azioni in materia di politiche attive per il

lavoro, contenute nella programmazione operativa nazionale e regionale a valere sui fondi europei 2014 -2020.

Gli impegni assunti nell'Accordo hanno trovato una corrispondenza nel dettato normativo, sia sul piano finanziario che sul piano organizzativo.

Sul piano finanziario, con l'art. 15, comma 3 del decreto legge n. 78/2015, convertito nella legge n. 125/2015 (cd. *Decreto Enti locali*), sono state stanziare per il biennio 2015 - 2016 risorse nazionali, a valere sul Fondo di Rotazione, pari a 90 milioni annui di euro e finalizzate alla partecipazione del ministero del Lavoro 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. Tale importo è stato successivamente incrementato di 50 milioni annui dal D. Lgs. 150/2015 (art. 33, comma 1), con un ammontare complessivo di 140 milioni annui destinati alla copertura del personale a tempo indeterminato dei CPI.

A tale fronte economico, inoltre, sulla base delle esigenze emerse sul territorio e più volte segnalate dalle Regioni nel confronto con le amministrazioni centrali **(3)**, si è aggiunto nel corso dell'anno lo stanziamento, ad opera dell'art. 4, comma 2, del D. Lgs. 185/2016 (*Decreto Correttivo del Jobs Act*), di ulteriori risorse pari a 30 milioni per il 2016, che vanno ad incrementare le risorse già previste dal citato art. 33, comma 1 del D. Lgs. 150/2015. Si tratta, secondo quanto pattuito nel negoziato con il ministero, di ulteriori risorse deputate a sostenere i costi fissi di funzionamento dei CPI **(4)**; come si illustrerà a breve, la copertura di tali oneri – non esplicitamente contemplati nell'Accordo Quadro del 2015 – costituisce invece una parte qualificante del suo rinnovo per il 2017.

Sul piano normativo, il comma 2 del citato articolo 15 del DL 78/2015 prevede, ai fini del trasferimento delle risorse nazionali, la sottoscrizione di una convenzione tra ministero del Lavoro e Regioni, finalizzata a regolare i relativi rapporti e gli obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive nel territorio regionale. In questo perimetro, inoltre, si innesta con una valenza più ampia il D. Lgs. 150/2015, che introduce le disposizioni chiave per la costruzione del nuovo sistema di servizi per il lavoro, basato su uffici territoriali regionali denominati "centri per l'impiego" e sui soggetti privati accreditati.

In particolare, con gli articoli 11, 12 e 18 del decreto legislativo vengono definiti i principi e individuati i pilastri della nuova organizzazione territoriale del sistema, dell'interazione tra il pubblico e il privato - nell'ambito di un regime di accreditamento dei servizi per il lavoro che prevede la costituzione di un albo nazionale - e della declinazione di una serie di servizi e misure di politica attiva che le Regioni, direttamente tramite i CPI, ovvero per il tramite dei soggetti accreditati, sono chiamate ad erogare alle categorie di utenti individuate dalla norma nazionale (alla luce della nuova definizione dello stato di disoccupazione stabilita nell'articolo 19): disoccupati, lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e lavoratori a rischio di disoccupazione.

Nel dettaglio, è 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 di tale convenzione, secondo la norma, deve

conformarsi ai principi del provvedimento stesso, 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, dunque, si confermano responsabili dello svolgimento in forma integrata degli interventi di politica attiva del lavoro, come codificati nell'articolo 18 del decreto legislativo e finalizzati alla costruzione di percorsi personalizzati per l'inserimento/reinserimento nel mercato occupazionale dei destinatari dei servizi. Parimenti, le strutture regionali sono chiamate dalla norma ad individuare le misure di attivazione rivolte ai beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio ai fini dell'applicazione del meccanismo di condizionalità **(5)**.

Nell'ambito della nuova cornice normativa delineata dal *Jobs Act* e alla luce di tali impulsi, tra il 2015 ed il 2016 si è dato seguito agli impegni assunti con l'Accordo Quadro. Sullo sfondo, come ricordato, la necessità di attuare le disposizioni della *Legge Delrio*; in prospettiva, lo scenario che era ancora in evoluzione della modifica costituzionale.

Il 20 ottobre 2015 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha licenziato uno schema - tipo di convenzione bilaterale tra Regione e ministero del Lavoro, attuativa sia dell'articolo 11 del D. Lgs. 150/2015 sia dell'articolo 15 della legge 125/2015. Nell'ambito dello schema di convenzione, con valenza per le annualità 2015 e 2016 **(6)**- vengono così definiti i rapporti e individuate le rispettive funzioni tra il ministero, l'ANPAL e le Regioni in merito alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive; è questo il terreno, inoltre, in cui si affronta – seppur con soluzioni temporanee - la complessa problematica delle modalità di gestione del personale dei CPI proveniente dai ranghi provinciali, unitamente – per le sole Regioni a statuto ordinario - al quadro finanziario, riguardante la compartecipazione tra i livelli istituzionali tesa a far fronte alle spese relative al personale a tempo indeterminato direttamente impiegato in compiti di erogazione di servizi per l'impiego. Con riferimento specifico al tema del personale, la convenzione – tipo recepisce tre modalità differenti di allocazione istituzionale del personale:

1) assegnazione temporanea di ufficio ai CPI delle Regioni o delle Agenzie regionali, costituiti ai sensi dell'art. 18 del decreto legislativo n. 150/2015;

2) assegnazione temporanea alle Regioni o alle Agenzie regionali per lo svolgimento delle attività connesse con i servizi e le misure di politica attiva del lavoro, nelle more della costituzione dei CPI ex art. 18;

3) avvalimento del personale da parte delle Regioni allo scopo di garantire la continuità delle attività connesse con i servizi e le misure di politica attiva del lavoro. In alternativa, la convenzione – tipo prevede un'ulteriore modalità attuativa, che vede l'attribuzione della gestione dei CPI con il relativo personale in via transitoria in capo alle città metropolitane ed agli enti di area vasta, salvo comunque il rispetto da parte della Regione degli impegni finanziari sanciti nell'Accordo e declinati nella convenzione.

Sulla base di questo schema, si è avviata sul territorio l'attività di approvazione e sottoscrizione delle singole convenzioni bilaterali tra ciascuna Regione e ministero del Lavoro, dipanatasi lungo tutto il finire del 2015 fino alla prima metà del 2016. La definizione dei contenuti della convenzione ha rappresentato per ogni amministrazione regionale una scelta di non poco conto, non solo in termini di carattere finanziario, ma a monte in termini di *governance* e di disegno, seppur transitorio, del modello di gestione dei CPI. Dal monitoraggio effettuato dal

Coordinamento tecnico della IX Commissione, risulta che tra le quindici Regioni a statuto ordinario sette amministrazioni regionali hanno optato per il mantenimento temporaneo dei CPI e del relativo personale in capo agli enti di area vasta e/o città metropolitane; in alcuni casi, tale mantenimento è avvenuto comunque nelle more della costituzione di una Agenzia regionale, cui in prospettiva attribuire il personale. Nelle altre realtà, invece, si è scelta la strada dell'assegnazione temporanea (mediante gli istituti del distacco o del comando) del personale ai Dipartimenti regionali ovvero alle Agenzie regionali del lavoro (già presenti sul territorio, come derivazione del decentramento amministrativo ex D.Lgs. 469/1997, ovvero di nuova costituzione), oppure si è preferito utilizzare la forma giuridica dell'avvalimento in modalità rafforzata, con l'attribuzione alla Regione di poteri direttivi e organizzativi nei confronti del personale, pur formalmente restante nelle ex Province quali datori di lavoro. In talune esperienze, le esigenze del territorio hanno suggerito il ricorso congiunto a più istituti e modalità - nella rosa delle possibilità organizzative offerte dalla convenzione - nell'ambito comunque di un percorso graduale con diverse fasi attuative; ciò sempre in attesa di una maggiore razionalizzazione del sistema, attraverso il chiarimento della cornice istituzionale.

Alla sottoscrizione delle convenzioni tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali è susseguita la firma nei singoli territori delle convenzioni di "secondo livello" tra la Regione e gli enti di area vasta/città metropolitane, per la definizione e la regolazione dei rispettivi rapporti e obblighi in relazione alla individuazione e gestione concreta del personale dei CPI coinvolto nel processo. Anche questo, di fatto, è risultato un processo lungo e laborioso - in alcuni casi solo di recente perfezionamento - che ha registrato a volte anche ritardi significativi sul piano amministrativo, legati purtroppo alla situazione diffusa di oggettiva incertezza sul futuro professionale degli operatori provinciali e sulle necessarie coperture finanziarie del sistema.

Sul piano economico, a seguito degli stanziamenti statuiti con la manovra sugli enti locali, sono intervenuti, rispettivamente, tre decreti direttoriali da parte del ministero del Lavoro per l'erogazione alle Regioni delle risorse relative all'annualità 2015 e 2016, sulla base del numero effettivo dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in compiti di erogazione di servizi per l'impiego. Ci si riferisce, in particolare, al decreto direttoriale n. 377/V/2015 del 18 novembre 2015, con cui sono state erogate le risorse relative al 2015; al decreto direttoriale n. 180 del 20 giugno 2016, con cui è stata erogata la prima *tranche*, pari al 50%, delle risorse relative al 2016; infine, al decreto direttoriale n. 368 del 17 novembre 2016, con cui è stata assegnata la seconda *tranche*, a saldo, delle risorse relative al 2016. Con l'ultimo decreto, in particolare, sono state anche ripartite le risorse aggiuntive per gli oneri fissi di funzionamento dei CPI, previste dal richiamato Decreto Correttivo del *Jobs Act*. Si tratta di una componente aggiuntiva di risorse più volte sollecitata dalle Regioni nelle occasioni di confronto interistituzionale, in quanto indispensabile per far fronte ai costi fissi dei CPI, tra cui, ad esempio, quelli relativi ai beni materiali e immateriali necessari per l'erogazione dei servizi (tra cui i beni immobili, la strumentazione tecnica, le utenze, le licenze per i software). In tale ambito, una quota prevalente dei costi di gestione è risultata, di fatto, assorbita dalle spese per gli immobili da adibire a CPI, che afferivano al patrimonio delle ex Province, ovvero in alcune realtà dei Comuni.

Nel mese di giugno è intervenuta una fase intermedia di verifica dell'Accordo, prevista dallo stesso come momento di riflessione tra i soggetti istituzionali per monitorare lo stato di avanzamento degli interventi e focalizzare le problematiche emergenti nei territori. Dalla verifica è scaturita l'esigenza di avviare un ragionamento sul futuro dei CPI, nell'ambito di un disegno che vedesse le Regioni come parte propulsiva e non meramente passiva rispetto ai processi/strumenti

che impattavano sul mercato del lavoro. Da una parte, le Regioni hanno ribadito la necessità di pensare comunque “a Costituzione vigente”, con le responsabilità e le prerogative che attenessero al livello regionale; dall'altra, era inevitabile anche porsi in una prospettiva “*de iure condendo*”, accompagnando comunque le riforme *in itinere* quanto meno con un ragionamento sul periodo transitorio. La priorità, come ricordato, è stata mettere i CPI con i rispettivi lavoratori in sicurezza, per garantire la continuità dei servizi ai cittadini; la scommessa, inoltre, era quella di investire sui servizi stessi, per migliorarli ed implementarli e, soprattutto, renderli in grado di svolgere le proprie funzioni essenziali.

Con questo spirito ci si è accostati al tema del rinnovo dell'Accordo per l'anno 2017, su cui si è appena concluso l'*iter* di ratifica da parte della Conferenza Stato – Regioni. Come il primo, anche il nuovo Accordo riveste una valenza politica precisa: gestire in modo coordinato la complessa fase attuale del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego, a partire dalla necessità di un forte rilancio delle politiche attive del lavoro su tutto il territorio, riconoscendo il ruolo strategico sia delle amministrazioni centrali sia delle amministrazioni regionali. Il nuovo Accordo, pertanto, muove i suoi passi nell'ambito del perimetro di funzioni in capo al governo e alle Regioni e Province autonome già tracciato in questi due anni. Nel testo dell'Accordo, anche per il prossimo anno si prevede l'impegno alla copertura del personale a tempo indeterminato impiegato presso i servizi per l'impiego, mediante il meccanismo della compartecipazione di risorse statali (per due terzi del fabbisogno) e regionali (per il restante terzo). Oltre alle spese per il personale, sulla base delle necessità emerse sul territorio, si recepisce anche un impegno congiunto alla copertura dei costi fissi di funzionamento dei CPI per il 2017, nella stessa proporzione fissata per la spesa del personale. Anche i criteri utilizzati per il riparto delle risorse restano i medesimi seguiti nella prima fase, basati sul numero effettivo di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato dell'annualità 2015, impiegati in compiti attinenti l'erogazione dei servizi per l'impiego. Non è presente una quantificazione delle risorse nel testo; il fabbisogno finanziario, ad ogni modo, ammonterebbe per la parte nazionale a 167 milioni di euro, composti dai 140 milioni destinati alla copertura (per due terzi) del personale e dai 27 milioni di euro riferiti ai due terzi dei costi di funzionamento. Si sottolinea, tuttavia, come nel disegno di legge di bilancio per il 2017, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, risulti un accantonamento, nello stato di previsione del ministero del Lavoro, di risorse per il concorso al funzionamento dei CPI pari a 220 milioni di euro per l'anno prossimo, con un ammontare che potrebbe utilmente far fronte alla quasi totalità delle spese per i CPI. Si auspica, ad ogni modo, la tempestiva destinazione di tali risorse alle Regioni – fortemente coinvolte nei tagli complessivi sui trasferimenti finanziari previsti nella nuova legge di bilancio - per garantire, quanto meno per il 2017, la sopravvivenza e la messa in sicurezza del sistema, che negli ultimi tempi ha dimostrato capacità di tenuta non indifferenti.

## Note:

**(3):** Dalle stime effettuate in seno alla IX Commissione, è emerso un fabbisogno finanziario per la copertura degli oneri di funzionamento dei CPI pari a circa 27 milioni di euro annui.

**(4):** Si tratta, ad ogni modo, di risorse derivanti dalla riduzione della spesa di cui al D. Lgs. 22/2015, art. 16, comma 7 (Fondo per l'ASDI).

**(5):** Ulteriori elementi che la convenzione è tenuta a specificare riguardano 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 neo istituita Agenzia nazionale per le Politiche attive del lavoro (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 (cfr. ["I nuovi servizi per il lavoro"](#), *Quaderni di Tecnostruttura* del 22 dicembre 2015).

**(6):** Lo schema di convenzione prevede anche l'impegno ad effettuare entro il 30 giugno 2016 una verifica per quanto riferibile all'annualità 2016.

## Aggiornamento

### L'Accordo Quadro in materia di politiche attive

# Il rafforzamento dei servizi e l'attuazione del D.Lgs. 150/2015

Accanto alla continuità dei CPI, Stato e Regioni hanno condiviso la necessità di investire per valorizzare e rafforzare, in modo sostenibile, il sistema di erogazione delle politiche attive. Un elemento qualificante dell'Accordo Quadro è, in tal senso, l'impegno a finalizzare la definizione di un Piano congiunto di rafforzamento dell'erogazione delle politiche attive, mediante l'utilizzo coordinato di risorse contenute nella programmazione operativa nazionale e regionale, nel rispetto dell'attuale allocazione di tali risorse e della normativa dell'Unione europea in materia di fondi strutturali.

Il Piano di rafforzamento, come già rilevato, si pone in attuazione della cornice definita dal D. Lgs. 150/2015 e dalla manovra sugli enti locali (art. 15, comma 1, del DL 78/2015) e, di fatto, rappresenta uno strumento preliminare per il potenziamento dei servizi per il lavoro all'interno di un quadro unitario e condiviso, pur nel rispetto delle specificità territoriali. Nell'ambito del Piano, un aspetto di primaria importanza è costituito dalla prevista immissione nel sistema di mille unità di nuovi operatori qualificati, cui si dovrebbero aggiungere altri seicento operatori specializzati sul versante dell'inclusione sociale attiva: in tutto 1600 unità aggiuntive che - seppur a termine - andranno ad affiancare il personale dei CPI nello svolgimento dei loro compiti. Secondo quanto pattuito nel negoziato con il ministero del Lavoro sul contenuto del Piano, la copertura finanziaria per tale personale sarebbe radicata nelle risorse del PON SPAO con riferimento esclusivo a 1000 unità aggiuntive; con riguardo specifico agli ulteriori 600 operatori con caratteristiche legate al sociale, d'altro canto, le risorse disponibili sarebbero a valere sul PON Inclusione unitamente al PON SPAO.

Le unità aggiuntive di operatori appaiono al momento quanto mai necessarie, nella situazione di carico amministrativo e di sofferenza diffusa in cui versano da tempo i servizi per l'impiego. Ciò, peraltro, avviene a fronte di un progressivo depauperamento delle risorse umane più qualificate, a causa sia dei processi di attuazione della *Legge Delrio* che hanno interessato in via diretta l'organico in pianta stabile sia, in parallelo, dell'impossibilità di mantenere in forza il personale impiegato con forme contrattuali flessibili e/o a termine, alla luce degli esistenti vincoli ordinamentali e finanziari presenti nella normativa generale. In particolare, in relazione al comparto dei servizi per l'impiego - per il quale, a monte, la Conferenza Unificata con l'Accordo dell'11 settembre 2014 ha condiviso un canale separato di riallocazione - dalle stime effettuate in

seno alla IX Commissione e riferite all'annualità 2015, è emerso il dato rilevante di quasi 8500 operatori, a vario titolo impiegati presso i servizi per l'impiego, con funzioni di "back office" che di "front office". Di questi, circa 7000 dipendenti figuravano a tempo indeterminato, cui si affiancavano circa 750 operatori che, nello stesso periodo, risultavano impiegati a tempo determinato. Nell'ambito della platea degli operatori, inoltre, si inseriva anche il bacino del personale afferente a società esterne e/o *in house* affidatarie di servizi per l'impiego, che nello stesso arco temporale di riferimento ha superato le 900 unità. Seppur con diversi profili e modalità, il complesso di tali risorse è stato coinvolto, a vario titolo, nell'iter di riforma della cornice istituzionale e ciò si è inevitabilmente riflesso in una sostanziale diminuzione delle sue diverse componenti. In particolare, si è verificato un ricorso significativo ai prepensionamenti, nonché in alcuni casi a una scelta da parte degli stessi operatori di percorsi di mobilità interna verso altri settori delle amministrazioni regionali, spesso a detrimento di quella parte di addetti maggiormente esperti e specializzati del sistema **(7)**.

Dopo un lungo percorso di confronto tecnico e politico, durato oltre un anno, la definizione del Piano appare in fase di completamento, ai fini della sua condivisione in sede di Conferenza Unificata. Le Regioni hanno più volte presentato alle amministrazioni centrali i propri rilievi, finalizzati a mantenere il contenuto e lo sviluppo del Piano sia nell'alveo del rispetto dei principi e dei vincoli normativi che presiedono all'utilizzo dei fondi europei, sia della coerenza con l'autonomia programmatica dei POR, da tempo già approvati e ormai in fase di sostanziale attuazione. Dal confronto sono scaturiti alcuni meccanismi correttivi e, soprattutto, ha preso forma una impostazione del Piano maggiormente consona alla sua valenza di strumento di rafforzamento dei servizi per l'impiego, nell'ambito di un perimetro condiviso.

Contemporaneamente, ad avviso delle Regioni permangono tuttora da sottolineare alcuni elementi dirimenti, ai fini della effettiva natura del Piano e della sua efficacia. Ci si riferisce, essenzialmente a due aspetti fondamentali ed interconnessi: *governance* e quadro finanziario. Sul piano della *governance*, le Regioni hanno ribadito l'opportunità di garantire una organicità nelle procedure di assegnazione e assunzione delle previste risorse aggiuntive, che a monte debbono contemplare una modalità unitaria per le amministrazioni regionali nella gestione dei fondi (in qualità di enti beneficiari, oppure come organismi intermedi). A valle, una volta individuate le risorse aggiuntive, è stata richiamata dalle Regioni l'esigenza di una opportuna flessibilità nel loro utilizzo; pertanto, una volta concordati modalità, criteri e indicatori, è fondamentale che sia consentita alle Regioni l'adeguata autonomia procedurale nell'allocazione del personale da assumere, contemplando e valorizzando le modalità organizzative e le esperienze già in atto sul territorio (ad esempio, gli affidamenti di servizi a società *in house*, l'utilizzo di graduatorie già disponibili, il ricorso ad appalti). Sul piano finanziario, occorre garantire nella fase di declinazione territoriale del Piano la piena autonomia delle Regioni rispetto sia alla programmazione delle risorse, che all'attuazione degli interventi, che dovranno svilupparsi necessariamente in coerenza con i contesti, le priorità, le modalità attuative e i target già individuati nei POR. In questo senso, dal punto di vista dell'impegno economico, questo potrà essere individuato e declinato solo in un secondo momento, nell'ambito di atti bilaterali tra le singole amministrazioni regionali ed il ministero del Lavoro, quale Autorità di Gestione dei PON, fermo restando pertanto il carattere meramente esemplificativo e ricognitivo delle tabelle finanziarie contenute nelle bozze attuali del Piano.

In questa cornice metodologica, il Piano contiene l'enucleazione di un complesso di interventi di politica attiva del lavoro (tra cui interventi a carattere preventivo e di attivazione e misure

dirette di supporto per l'integrazione nel mercato del lavoro), in corrispondenza alle disposizioni contenute nell'art. 18 del D.Lgs. 150/2015. In particolare, a partire dalle misure identificate nel provvedimento, l'obiettivo è costruire con un approccio integrato un percorso personalizzato per l'utente dei servizi per l'impiego, che dovrà comunque essere coerente con gli strumenti di politica attiva adottati a livello regionale.

Si colloca, in questo alveo, anche la riflessione sull'assegno individuale di ricollocazione, previsto negli articoli 23 e 24 del D. Lgs. 150/2015, quale somma graduata in funzione del profilo personale di occupabilità e spendibile presso i CPI o presso i soggetti accreditati per acquisire servizi di assistenza intensiva per ricerca di lavoro e per la ricollocazione di soggetti rientranti nella platea di potenziali destinatari definita dalla legge: percettori di NASPI e in stato di disoccupazione da oltre 4 mesi. L'assegno di ricollocazione, come noto, sta muovendo solo ora i primi passi nell'ambito di una fase di prima sperimentazione dello strumento. Da principio, le Regioni hanno confermato la propria disponibilità a cooperare nella fase sperimentale, purché fossero preservati in modo chiaro alcuni capisaldi dell'azione regionale, relativi rispettivamente ad un triplice profilo di necessità:

- coinvolgimento, fin da subito, dei soggetti accreditati a livello regionale, alla luce della preesistente normativa, tra i soggetti erogatori delle misure di politica attiva, nelle more della definizione di un sistema di accreditamento nazionale ex art. 12, comma 1 del D.Lgs. 150/2015;
- individuazione da parte delle Regioni dei CPI aderenti alla sperimentazione, alla luce del sovraccarico di lavoro di molti CPI e in attesa del previsto rafforzamento dei servizi per l'impiego;
- coordinamento tra le politiche nazionali e regionali, in relazione alle sperimentazioni di strumenti analoghi all'assegno di ricollocazione già presenti sui territori regionali, anche mediante l'individuazione di regole di compatibilità con le misure in corso, evitando una sovrapposizione e una duplicazione di interventi.

Ulteriori e dirimenti aspetti attuativi degli assegni di ricollocazione sono oggi all'attenzione tecnica e politica, nell'ambito di un percorso di approfondimento e chiarimento nel confronto tra ministero e Regioni.

D'altro canto, le Regioni hanno anche richiamato l'importanza di enfatizzare, nell'ambito del rafforzamento dei servizi e delle politiche attive erogate dai CPI, le sinergie con gli operatori accreditati privati, come previsto dall'art. 18 del D. Lgs. 150/2015 e sulla stregua dei modelli organizzativi regionali già esistenti, che hanno dato prova di buoni risultati in termini di efficacia e integrazione degli interventi. A tal riguardo, una componente essenziale della riflessione sarà rappresentata dal costituendo sistema nazionale di accreditamento - recentemente oggetto di una delibera dell'ANPAL - in attesa dell'adozione previa intesa del decreto ministeriale sui criteri generali dell'accREDITAMENTO per lo svolgimento dei servizi per il lavoro, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del D.Lgs. 150/2015. A tal proposito, le Regioni hanno richiamato l'esigenza preliminare di chiarire il rapporto tra il sistema nazionale e i sistemi regionali e le rispettive regole di interfaccia, stabilendo regole certe per una corretta interazione tra i soggetti accreditati e preservando comunque l'autonomia e gli standard territoriali.

Oltre all'accREDITAMENTO, diversi restano ancora i punti del *Jobs Act* che attendono uno sviluppo operativo, a partire dalla adozione, previa intesa con le Regioni e Province autonome, del

decreto ministeriale (ex art. 2 del D. Lgs. 150/2015) che dovrà fissare le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali delle azioni in materia di politiche attive e la specificazione dei LEP in materia di lavoro. Un ragionamento approfondito, inoltre, andrà svolto in merito al ruolo operativo dell'ANPAL, alla luce delle funzioni ad essa attribuite dal decreto legislativo.

Permane tuttavia ancora un'esigenza di chiarimento sullo scenario prospettico in cui si collocheranno i nuovi servizi per l'impiego e sulla valenza strategica o meramente formale che gli si vorrà attribuire, in una nuova possibile impostazione del mercato del lavoro. Le scelte di oggi, compiute e da compiere, avranno il giusto peso. La strada della leale collaborazione, nel perimetro della normativa vigente, si conferma ancora la via maestra per un'utile ed efficace pianificazione ed attuazione delle politiche nelle materie a potestà legislativa concorrente **(8)**.

## Note:

**(7):** L'attenzione interistituzionale per il personale dei servizi per l'impiego si è focalizzata anche con riferimento agli operatori impiegati con contratti a tempo determinato. Per questo personale, le Regioni unitamente al ministero del Lavoro si sono fatte parte attiva per l'inserimento nel disegno di legge di Bilancio 2017 (o in subordine nell'ambito di un altro veicolo normativo) di un emendamento teso a consentire ad opera degli enti di area vasta e delle città metropolitane le proroghe di tali contratti, anche in deroga ai limiti posti dalla normativa ordinaria in materia di contratti a termine. In particolare, anche a seguito dei confronti avviati con il Dipartimento della Funzione pubblica, Regioni e ministero del Lavoro hanno chiesto una norma derogatoria al limite massimo di 36 mesi, posto dalla normativa vigente in relazione alla possibilità di rinnovo da parte degli enti di area vasta e delle città metropolitane dei contratti a tempo determinato. Ulteriori interventi normativi auspicati dalle amministrazioni regionali attengono alla capacità assunzionale, con la possibilità, per le Regioni e/o per gli enti di area vasta, di procedere a nuove stipule, in deroga ai tetti posti dalle norme attuali.

**(8):** Cfr. Luigi Olivieri, "Le macerie delle politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale", *Bollettino Adapt* del 5 dicembre 2016.

**Focus****La programmazione del Fse, cosa cambia per il 2014/2020**

# La quantificazione delle risorse

di Anna Chiara Serena

Settore Fse - Tecnostruttura

La prima novità della programmazione del Fse 2014-2020 è quella relativa alla modalità di determinazione dell'ammontare delle risorse del Fondo: la Commissione europea ha proposto di introdurre una quota minima (*ring fencing*) da dedicare al Fse per arrestare il graduale decremento a cui si stava assistendo in molti Stati membri da quasi 25 anni. A fronte di questa previsione regolamentare **(1)** 18 Stati hanno deciso di allocare sul Fondo sociale più del minimo indispensabile. Tra questi l'Italia.

Di seguito l'estratto di una tabella elaborata dalla Commissione in cui si mettono a confronto le scelte operate nel nostro Paese con quelle di altri Stati membri.

Country	Minimum allocation	Actual allocation
	% of Structural Funds	(Partnership agreement adopted) € current prices
Germany	36.8%	6.723.160.961
Spain	27.7%	7.478.571.457
France	41.7%	6.026.907.278

<b>Country</b>	<b>Minimum allocation % of Structural Funds</b>	<b>Actual allocation (Partnership agreement adopted) € current prices</b>
<b>Italy</b>	26.5%	8.246.466.857
<b>United Kingdom</b>	45.9%	4.942.593.693
<b>EU28</b>		<b>80.323.039.055</b>

*Fonte: Commissione europea, dati al 08/10/2014*

Appare chiaro che l'Italia non ha seguito strade originali: come la maggior parte dei Paesi ha aumentato la soglia minima, ma si colloca, in termini percentuali, ancora lontano dal 40%-45% di Germania, Francia e Regno Unito. Si attesta al 33%, vicino al livello di Stati meno sviluppati, essendo un paese con aree eterogenee ed avendo il Sud del Paese ancora bisognoso di significativi livelli di investimenti infrastrutturali **(2)**. Le scelte delle Regioni, suddivise per categorie, infatti, confermano che in media quelle più sviluppate hanno allocato sul Fse il 49%, quelle in transizione il 33% e quelle meno sviluppate il 19%.

Complessivamente l'Italia per il 2014-2020 avrà a disposizione di Fse circa 10,5 miliardi di euro, di cui quasi 6 mld a livello regionale e circa 4,5 a livello nazionale.

### **Note:**

**(1):** Cfr art. 92.4 del Regolamento Disposizioni Comuni (RDC).

**(2):** Intorno al 30% la scelta di Bulgaria, Grecia, Ungheria e Romania.

## Focus

### La programmazione del Fse, cosa cambia per il 2014/2020

# Il Fondo sociale europeo nella politica di coesione, tra crescita e austerità

Svolgendo i compiti indicati nel regolamento specifico, il Fse rafforza la coesione e aiuta gli Stati membri a realizzare gli obiettivi di crescita della Strategia Europa 2020 **(3)**. D'altro canto i fondi strutturali hanno come missione quella di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale ed "inoltre" contribuiscono alla Strategia di Europa 2020 **(4)**.

Tale rapporto funzionale tra la politica di coesione ed EU2020 nei regolamenti appare quasi accidentale, sicuramente meno stringente di quanto inizialmente la Commissione avesse immaginato, anche in linea con quanto auspicato dalle Regioni italiane. Nel corso della fase ascendente sul regolamento del Fse, infatti, allo scopo di valorizzare la dimensione territoriale propria della politica di coesione e riposizionare in un corretto rapporto i problemi e i divari regionali con la Strategia Europa 2020, le Regioni avevano proposto di rendere meno stringente l'impatto degli orientamenti e delle raccomandazioni (rivolte agli Stati membri) sui PO di Fse **(5)**. Tuttavia attraverso il modello di *template* dei PO la Commissione europea ha richiesto che i programmi si aprissero proprio con la "Descrizione della strategia del programma per contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per il conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale", riponendo sullo stesso piano le due "missioni" e postponendo la coesione alla crescita di EU2020 **(6)**.

Ad ogni modo, accantonando la "collocazione gerarchica" tra le due politiche per il Fse non si tratta di una novità, infatti è dall'avvio del processo di Lussemburgo, dall'inserimento nel trattato del titolo sulla politica per l'occupazione alla fine degli anni '90, che il "Fse contribuisce alle azioni intraprese nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione"**(7)**.

Appare invece effettivamente nuova l'articolazione del rapporto tra la politica di coesione e le politiche macroeconomiche degli Stati membri. Ci si riferisce a quella che durante il negoziato sui regolamenti è stata definita la "condizionalità macroeconomica": con tale termine si intendono "le misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana *governance* economica".

Tale condizionalità si applica per mezzo di due meccanismi distinti: il primo in base al quale la Commissione può chiedere a uno Stato membro di riprogrammare parte dei finanziamenti quando ciò è giustificato dalle sfide economiche e occupazionali individuate nell'ambito di varie procedure

di *governance* economica, così ad esempio all'Italia potrebbe essere chiesto di riprogrammare il Fse per "potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il Paese" e soddisfare così una delle raccomandazioni del Consiglio del 2104; e un secondo meccanismo in base al quale la Commissione è tenuta a proporre al Consiglio una sospensione dei fondi quando si realizzano alcune condizioni previste dalle diverse procedure di *governance* economica, come ad esempio quelle relative al disavanzo eccessivo **(8)**.

Sebbene nella versione iniziale del regolamento il collegamento tra i fondi SIE e i risultati delle politiche macroeconomiche fossero stati immaginati ancora più stringenti **(9)**, comunque la possibilità di arrivare ad una sospensione degli impegni o dei pagamenti rendono evidente lo spazio di manovra che le istituzioni europee si riservano nei confronti degli Stati affinché l'"orientamento ai risultati" possa essere effettivo. Ad ogni modo i "risultati" che vanno considerati non sono solo quelli della politica di coesione o quelli di Europa 2020, orientati agli investimenti e alla crescita - ed in particolare per il Fse alle risorse umane - ma anche quelli macroeconomici indirizzati invece all'equilibrio di bilancio e all'austerità.

## Note:

**(3):** L'art 2 del Reg. Fse attribuisce al fondo i seguenti compiti: promuove l'occupazione; incoraggia l'istruzione e la formazione di tutti, combatte la povertà e migliora l'inclusione sociale, promuove l'uguaglianza di genere e combatte le discriminazioni.

**(4):** Art. 89 del RDC.

**(5):** Cfr posizione approvata in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 22/05/2012.

**(6):** Cfr. GUUE 22/03/2014, Regolamento di Esecuzione UE 288 del 25/02/2014, che definisce il modello per i PO (*OP Model*), la Commissione ha rivisto le linee per la predisposizione dei PO (*Draft Guidelines for the content of the Operational Programme*, ultima versione del 14/03/2014 e pubblicata il 19/05/2014).

**(7):** Cfr. art. 1 Reg. 1784/99 e art. 2 Reg. 1081/2006. Amplius F. Gagliardi "Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo". Il mulino, 2001, pag. 113 e ss. nonché più di recente C. Lion, V. Lupo, P. Stocco "L'avanzamento del FSE 2007-2013 in Italia alla luce di Europa 2020", Isfol, 2010.

**(8):** Cfr. art. 23 del Reg. (UE) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE; Comunicazione della Commissione COM(2014) 494 def.: "Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'art. 23 del Reg. (UE) 1303/2013".

**(9):** Nella fase ascendente sui regolamenti le Regioni e la Conferenza si sono esplicitamente espresse in più di

un'occasione per l'eliminazione delle condizionalità macroeconomiche, sia accogliendo positivamente il parere Marini sul Regolamento generale, poi approvato dal Comitato delle Regioni, sia nella posizione sul progetto di relazione del Parlamento europeo che proponeva la soppressione dei relativi articoli del Regolamento generale. La posizione del governo mirava invece ad una riforma della condizionalità macroeconomica che la rendesse più "leggera" e ne eliminasse gli intenti punitivi, salvaguardandone la funzione di "sprone".

## Focus

### La programmazione del Fse, cosa cambia per il 2014/2020

# Gli ambiti di intervento

Rispetto alle azioni finanziabili con il Fse non sembrano registrarsi per la programmazione 2014-2020 grandi novità.

Dando per conosciute le previsioni regolamentari sul campo di intervento del Fse, di seguito si cercherà di fornire un quadro sulle scelte più importanti operate dalle Regioni, anche in prospettiva storica attraverso una comparazione con le due programmazioni precedenti.

In allegato si riporta una tabella con tutti i dati dei POR 2014-2020 in valori assoluti e percentuali (sia per OT che per priorità).

A conferma della continuità tra le programmazioni si può ricordare che l'inclusione sociale è stata presente nei programmi operativi fin dal 2000, anche se sicuramente con una quantificazione di risorse assai meno rilevante. Le Regioni infatti nella programmazione 2000-2006 avevano allocato sull'asse (nell'obiettivo 3) o sulla misura (nell'obiettivo 1) corrispondente mediamente circa il 7%; nella programmazione 2007-2013 sono arrivate a poco meno del 10%; mentre sui POR 2014-2020 superano la soglia minima del 20%. A tale proposito si ricorda che la previsione regolamentare di dedicare almeno il 20% del totale del Fondo nello Stato membro all'inclusione sociale appare una novità, soprattutto perché in passato i vincoli finanziari più significativi non trovavano fondamento nelle norme comuni a tutti gli Stati membri, ma emergevano dai negoziati con la Commissione europea **(10)**. L'attuale soglia minima sull'inclusione, pertanto, potrebbe essere letta sia in collegamento con il "ring fencing" sul Fse sia con le soglie previste per la concentrazione tematica. Il ricorso a soglie e vincoli percentuali potrebbe essere considerata come l'opzione di rigore tradotta nella politica di coesione, su cui le Regioni italiane avevano provato a suggerire maggiore flessibilità nella fase ascendente, ma con scarso successo **(11)**.

Nelle passate programmazioni le risorse allocate sull'inclusione sociale sono state utilizzate soprattutto per finanziare politiche attive del lavoro (formazione, orientamento, *work experiences* e incentivi all'occupazione, nonché forme integrate di tali interventi, a favore di soggetti svantaggiati); nel 2014-2020 si continuerà senz'altro a finanziare questa tipologia di azioni, ma la maggior parte delle Regioni, in forma sistematica o sperimentale, procederà anche a finanziare interventi di politica sociale in senso stretto, avendo anche scelto, oltre la priorità dell'inclusione attiva, anche quella relativa al miglioramento dell'accesso ai servizi, in particolare ci si riferisce ai

servizi di cura per l'infanzia e la non autosufficienza. Un evidente orientamento in via esclusiva alle politiche sociali è contenuto nel PON Inclusione che dovrebbe finanziare, con circa il 95% della sua dotazione (750 meuro di Fse), i servizi di accompagnamento al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) ossia alla nuova "social card".

La priorità relativa all'inclusione attiva è una delle quattro su cui le Regioni italiane hanno concentrato l'80% - 70% - 60% del Fse (al netto dell'AT) a seconda della categoria di appartenenza (più sviluppate, in transizione, meno sviluppate), come richiesto dalla previsione, orientata ai risultati, sulla concentrazione tematica. Le altre tre priorità, come risulta dalla tabella allegata, in ordine decrescente sono: quella relativa alla promozione dell'occupazione per disoccupati e inattivi, la priorità dedicata ai giovani e quella relativa alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico.

Sulla priorità più generale ossia quella dedicata all'incremento dell'occupazione, in considerazione dei compiti del Fse già stabiliti nel trattato del 1957, si riscontra una continuità che ha visto però un decremento sia percentuale sia in valori assoluti degli investimenti dal 2000. Dalle misure attive e preventive che raggiungevano quasi il 30% del Fse (poco meno di 2 mld di euro), si è passati nella programmazione 2007-2013 a poco più del 15%, comprendendo anche le politiche per l'invecchiamento attivo **(12)** (poco meno di 1 mld di euro); oggi nel 2014-2020 oltre il 17% del Fse andrà a finanziare interventi per favorire l'occupazione. Tra queste azioni il Fse promuoverà "Misure di politica attiva per l'inserimento ed il reinserimento nel mercato del lavoro" tra cui formazione e incentivi alle assunzioni. Per quanto riguarda la formazione si tratterà principalmente di corsi finalizzati all'acquisizione di qualifiche **(13)**.

L'area di intervento che tradizionalmente è stata centrale per il Fse fin dalle origini, ossia la formazione per i lavoratori, sembra invece che in questo ciclo programmatorio abbia uno spazio più ridotto, anche su spinta della Commissione europea che nel suo *Position Paper* per il negoziato non la considerava una priorità rilevante per il nostro Paese. L'adattamento dei lavoratori raccoglie poco più del 5% dello stanziamento del Fse, mentre nel 2000-2006 arrivava quasi al 12% con quasi 750 meuro di stanziamento e nel 2007-2013 a circa il 16% con circa 1 mld di euro sull'asse adattabilità **(14)**.

Ai giovani le Regioni hanno iniziato a dedicare politiche e risorse già nel corso della programmazione 2007-2013 **(15)**; oggi hanno allocato alla priorità specifica oltre il 15%, quasi 1 miliardo di euro, a cui vanno aggiunti 1,5 miliardi del PON Occupazione Giovani, che ha accolto lo stanziamento della YEI. Inoltre le risorse che le Regioni hanno allocato sulla quarta priorità della concentrazione, ossia il contrasto alla dispersione, possono essere in larga misura ricondotte ad interventi a favore dei giovani, in particolare attraverso il finanziamento di percorsi formativi di leFP.

Nel confronto tra le programmazioni un dato interessante, anche alla luce dell'accordo quadro tra Governo e Regioni in materia di politiche attive del lavoro siglato il 30 luglio 2015, è quello relativo all'ammodernamento delle istituzioni del mercato del lavoro. All'organizzazione dei Servizi per l'impiego nel 2000-2006 le Regioni hanno dedicato il 7,5% del Fse, quasi 500 meuro, nel 2007-2013 l'ammontare è cresciuto fino ad oltre 630 meuro, con oltre il 10% del totale Fse, mentre nella programmazione 2014-2020 la cifra è scesa a meno di 250 meuro e rappresenta poco meno del 4%. Su tale scelta regionale potrebbe aver influito la poca chiarezza delle politiche nazionali in questo ambito: da un lato, l'eliminazione delle Province e la creazione dell'Agenzia

nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e, dall'altro, il disegno di riforma costituzionale con il recupero al centro della competenza esclusiva in materia di lavoro **(16)**.

Infine sulla capacità istituzionale della PA negli stanziamenti dei POR si assiste ad una sostanziale continuità: dai 165 meuro allocati per l'adeguamento delle competenze della PA nel 2000-2006, ai 130 delle sole Regioni Convergenza nel 2007-2013, si arriva a poco più di 160 meuro allocati sul relativo asse da tutte le Regioni nel 2014-2020. D'altro canto investimenti significativi sulla capacità amministrativa vengono realizzati a livello centrale, attraverso i Programmi nazionali, in particolare il PON Governance, Reti e AT stanziando più di 600 meuro, di cui oltre la metà di Fse, nonché attraverso la creazione dell'Agenzia per la Coesione. Inoltre tutte le amministrazioni che gestiscono Programmi operativi in Italia sono state chiamate a redigere un "piano di rafforzamento amministrativo" in cui potranno confluire anche altre risorse **(17)**.

## Note:

**(10)**: Così ad esempio il 10% del Fse nel 2000-2006 fu allocato in Italia sull'asse dedicato all'occupazione femminile, amplius sul negoziato 2000-2006 del Fse e i vincoli finanziari della programmazione vedi *Quaderni di Tecnostruttura* (QT) n. 2 - FrancoAngeli, 2000 - dedicato al Centro-Nord (Ob. 3) e QT n. 3 - FrancoAngeli, 2001 - dedicato al Sud (Ob. 1). Nel corso del negoziato sul 2007-2013 il mandato della Commissione invece non prevedeva per l'Italia significativi vincoli finanziari, cfr QT n. 29, FrancoAngeli, 2008.

**(11)**: Cfr. posizione Regioni sul Regolamento generale del 22/05/2012.

**(12)**: Il valore si riferisce ai dati inseriti nei PO all'inizio della programmazione quando ancora non era stato siglato l'"accordo anticrisi" del 2009 con cui le Regioni si sono impegnate ad utilizzare il POR Fse per intervenire a favore dei lavoratori colpiti dalla cassa integrazione in deroga. Sui dati di attuazione dell'accordo si rinvia alla pubblicazione Isfol, in 2 volumi, "Ammortizzatori sociali in deroga e Politiche Attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato-Regioni 2009-2012".

**(13)**: Sull'importanza dell'intervento del Fse nella creazione di un "capitale umano altamente qualificato" come leva effettiva ed insostituibile di sviluppo si veda F. Gagliardi "Politiche per il capitale umano e nuova programmazione del Fondo sociale europeo", IRPPS, 61/2014.

**(14)**: Anche in questo caso il dato della programmazione 2007-2013 è riferito alle scelte iniziali delle Regioni e non tiene conto di quanto poi successo a seguito dell'accordo anticrisi, su cui solo nei prossimi mesi si potrà verificare il dato di attuazione finanziaria definitivo. Al 31/12/2014 gli impegni giuridicamente vincolanti sull'asse adattabilità hanno superato i 900 meuro.

**(15)**: Già dal 2011 tutte le Regioni avevano strategie di intervento a favore dei giovani, nove avevano dei piani di intervento approvati con DGR, come emerge da una specifica ricognizione presso le Regioni effettuata da Tecnostruttura in vista del Sottocomitato risorse umane del QSN del 2012.

**(16):** Sulla necessità di chiare politiche ordinarie a cui agganciare gli interventi dei fondi strutturali vedi G. Viesti e P. Luongo, “I fondi strutturali europei: otto lezioni dall’esperienza italiana”, rivista on line della Fondazione RES, febbraio 2014.

**(17):** Sulla centralità di intervenire sul “deficit amministrativo” in Italia per migliorare la performance relativa ai fondi strutturali vedi G. Viesti e P. Luongo cfr. nota 17. La CE nel *Position Paper* richiama l’Italia sul punto. Vedi anche G. Bellomo “Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un’altra occasione mancata per l’Italia”, in *Istituzioni del federalismo*, bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, 2014, fascicolo 3. L’autore conclude sulla scarsa capacità amministrativa del sistema italiano proprio con la necessità di “un adeguato apparato istituzionale” per una gestione efficiente dei Fondi Sie.

---

## Documenti Allegati

[Tab-Allocazione-finanziaria-POR-2014-20-OT\\_Priorità](#)

## Focus

### La programmazione del Fse, cosa cambia per il 2014/2020

# Nuovi e vecchi strumenti per ottenere una maggiore concentrazione, ma su quali risultati?

La tipologia dei risultati da raggiungere con il Fse appare piuttosto varia: avendo già fatto riferimento agli obiettivi di EU 2020 e a quelli di una sana governance economica, che rimangono sullo sfondo, il primo genere di risultato su cui in Italia appare lecito soffermarsi è quello relativo al pieno utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione.

Dal 2000 ad oggi, nonostante gli innegabili problemi e i diversi espedienti che in alcuni casi sono stati utili, il Fse è stato impegnato ben oltre il 100% sia nel 2007-2013, sia nel 2000-2006, rispettivamente in termini assoluti più di 12 miliardi di euro e quasi 14 miliardi di euro **(18)**.

Per quanto concerne i dati del pagato dai beneficiari, la programmazione 2000-2006 è arrivata al traguardo del 100%, mentre i dati regionali della 2007-2013, al 30 giugno 2015, vanno oltre l'87% **(19)**. Alla luce dell'andamento della spesa nel secondo semestre del 2014 il dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione prevede che si potrebbe "centrare l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse"; inoltre, rispetto alla media europea delle spese certificate e pagate da Bruxelles, l'Italia si colloca immediatamente sotto il valore medio, con una *performance* migliore rispetto a Francia, Regno Unito, Belgio e Olanda **(20)**.

Relativamente ai risultati sul piano finanziario, per la Commissione europea evidentemente è rilevante anche il tempo che si impiega a spendere i soldi, tanto da aver inserito, già nella programmazione 2000-2006, la regola del disimpegno automatico N+2, confermata nel 2007-2013, in base alla quale i soldi non spesi entro due anni da quando la Commissione li ha impegnati sul proprio bilancio vengono tolti dalla disponibilità dell'AdG che non li ha spesi. Questo tipo di risultato sulla velocità di spesa è stato oggetto di minor considerazione e si è quindi ampliato il tempo di spesa fino a tre anni: per il 2014-2020 varrà la regola dell'N+3 **(21)**.

Tuttavia la maggiore concentrazione ai risultati, riutilizzando uno strumento già previsto nella 2000-2006, passa anche attraverso l'introduzione di una riserva finanziaria di *performance*: il 6% delle risorse di ciascun programma sarà sottoposto ad una verifica di efficacia dell'attuazione da

parte della Commissione nel 2019 e potrà essere effettivamente utilizzato solo nel caso questa verifica abbia esiti positivi. In pratica in ogni PO Fse, per ogni asse, sono stati inseriti dei target quantificati da raggiungere entro il 2018, sia per un indicatore finanziario relativo alle spese certificate a Bruxelles, sia per uno o più indicatori di realizzazione relativi ai partecipanti.

Tutto sommato, quindi, anche nel 2000-2014, la capacità di spesa, ossia i risultati di tipo finanziario, continuano a rimanere centrali nella valutazione della Commissione sull'efficacia di un programma operativo, così come l'importanza attribuita alle realizzazioni fisiche.

Il secondo tipo di risultato al quale ci si può riferire è appunto quello relativo alle realizzazioni fisiche che si sono raggiunte con il Fse in termini di progetti e di destinatari **(22)**. Nel 2000-2006 i progetti conclusi dalle sole Regioni dell'Obiettivo 3 erano oltre 320.000 per oltre 5 milioni di destinatari **(23)**; mentre dai dati disponibili sui Rapporti annuali di esecuzione di tutte le Regioni per il 2007-2013, al 31 dicembre 2014, risultano conclusi 722.945 progetti e raggiunti 4.545.757 destinatari **(24)**.

I risultati in senso stretto, tecnicamente gli indicatori di risultato, nel corso delle passate programmazioni sono stati oggetto di individuazione e interpretazione eterogenea da parte dei gestori dei fondi strutturali, ma di tale *vulnus* le istituzioni europee si sono occupate inserendo nella programmazione 2014-2020 indicatori di risultato comuni obbligatori **(25)**. Per il Fse ogni AdG dovrà trasmettere alla Commissione, nella Relazione di attuazione, i dati relativi a numerosi indicatori non solo di realizzazione sui partecipanti, ma anche di risultato, tra cui ad esempio, dopo l'intervento di Fse, quanti partecipanti trovano un lavoro dalla conclusione del corso di formazione, quanti inattivi cercano lavoro, quanti intraprendono studi o corsi di formazione, quanti ottengono una qualifica. E la rilevazione sarà a breve (nell'immediatezza della conclusione dell'azione finanziata dal Fse) e a lungo termine (entro sei mesi dalla conclusione dell'azione). Attraverso questo genere di dati sarà possibile anche valutare gli impatti dell'intervento del Fse e quindi il suo contributo al raggiungimento dei target italiani di UE 2020, su cui appare senz'altro più complesso dimostrare il collegamento con gli interventi finanziati dai fondi.

Sempre in un'ottica innovativa più orientata ai "risultati in senso stretto" si può leggere l'introduzione delle condizionalità *ex ante*, prerequisiti dei sistemi nazionali o regionali in cui si realizzano le azioni finanziate, necessari per il raggiungimento degli obiettivi corrispondenti alle priorità di investimento. Tuttavia nella maggior parte dei casi per il Fse la condizione non appariva particolarmente significativa o comunque in molti casi si è ridotta ad una verifica formale dell'esistenza di atti. Trasversalmente alle Regioni, per il Fse, solo due condizionalità *ex ante* - sugli Aiuti di Stato e sugli Appalti - potrebbero determinare qualche difficoltà.

Infine nel 2014-2020 non pare ancora aver trovato effettività la semplificazione delle regole di gestione e controllo che, invocata da decenni a livello europeo, nazionale e regionale, sarebbe un ottimo strumento per agevolare il raggiungimento di tutti i tipi di risultato ricordati. A fronte dell'inserimento di ulteriori forme di semplificazione dei costi (modalità di rendicontazione su cui si iniziano a nutrire alcuni dubbi in considerazione degli oneri ulteriori in termini di controlli), sono state modificate le previsioni sui sistemi di gestione e controllo sia inserendo nuovi adempimenti, tra cui ad esempio la designazione dell'AdG, sia ridisegnando i flussi finanziari tra Stati e Commissione con la presentazione annuale dei conti che non appare certo come una semplificazione.

Pertanto non è la complessità del quadro programmatico (di fatto sebbene sia cambiata la

terminologia, l'articolazione e i contenuti non sono sostanzialmente modificati) a rendere difficile l'utilizzo dei fondi, ma, da un lato, la complessità delle regole europee che devono tenere in considerazione i sistemi di 28 Stati membri nonché le esigenze di un'amministrazione composita come la Commissione europea, e dall'altro lato, con particolare gravità per il Fse negli ultimi anni in Italia, la *governance* multilivello che appare assai articolata ed eccessivamente instabile **(26)**.

## Note:

**(18)**: In questo caso le cifre sono comprensive del cofinanziamento nazionale.

**(19)**: Per i dati finanziari del 2000-2006 si è utilizzato il "Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2000-2006" del Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (cfr bollettini statistici, 06/2010 distinto per Obiettivo 1 e 3, consultabili su <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Le-politic/>). Per i dati sul 2007-2013 ci si riferisce ai dati del monitoraggio trimestrale dell'Igrue, consultabile al link: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Il-monitoraggio/>

**(20)**: Informazioni pubblicate sui siti istituzionali del DPS e della Commissione europea.

**(21)**: La "maggiore attenzione agli effetti delle politiche" sembra legata ad "un minore vincolo dell'assorbimento finanziario": A. Naldini "Lo stato della valutazione della politica di coesione in Italia" in "Prove di valutazione. Libro bianco sulla valutazione in Italia" a cura di A. Vergani, FrancoAngeli.

**(22)**: Sebbene qualcuno ritenga che gli indicatori di realizzazione non abbiano alcun valore (cfr. R. Perotti e F. Teoldi "Il disastro dei fondi strutturali europei", *lavoce.info*, 2014), a livello europeo si fa riferimento a questo tipo di indicatori dal 2000, forse perché si parte dalla considerazione che la formazione è una forma di investimento che vale comunque la pena di intraprendere sebbene gli esiti non siano sempre certi. Sull'utilizzo del Fse in Europa sono consultabili numerose pubblicazioni tra cui quelle al seguente link <https://bookshop.europa.eu/it/fondo-sociale-europeo-cbViUKABstc4wAAAEjnpAY4e5L/>

**(23)**: Ricognizione dai rapporti finali di esecuzione delle Regioni Ob. 3 elaborata nel dossier "La chiusura dei PO 2000-2006: tra passato e futuro" in QT n. 44, FrancoAngeli, 2011.

**(24)**: I dati sono frutto di un'elaborazione di Tecnostruttura dai RAE 2014 dei POR Fse rispetto ai dati rinvenibili sul sito della Commissione europea, rispettivamente 500.000 progetti e 6,6 milioni di destinatari, si riscontra una differenza in difetto sui progetti imputabile probabilmente alla differente data di rilevazione, mentre sui destinatari nel sito europeo ci si riferisce anche agli interventi dei PON. Per i dati complessivi sulla programmazione 2007/2013 sarà necessario attendere i documenti di chiusura della stessa, disponibili a partire da marzo 2017.

**(25)**: Per il 2000-2006 le valutazioni sui risultati sono state numerose in Italia, condotte soprattutto dall'Isfol (consultabili in gran parte al seguente link <http://bw5.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=5640>). In

particolare “La Valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell’occupazione” Indagini placement Ob. 3, 2006: da tale studio emerge che i due terzi dei partecipanti ad azioni finanziate dal Fse risulta occupato ad un anno dall’intervento. Per le Regioni del Mezzogiorno: “Indagine sugli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all’occupabilità cofinanziati dal FSE 2000-2006 nelle Regioni Ob. 1”. In quest’area del Paese i risultati sono assai più bassi collocandosi poco sopra un quinto dei partecipanti occupati ad un anno. Per una riflessione più complessiva, ma basata su dati al 2004, si veda “Valutazione finale del QCS dell’Ob. 3 2000-2006” e a livello europeo il “*Final report for the ex-post evaluation of the ESF (2000 – 2006)*”. Per il 2007-2013 si può consultare il “*Final synthesis report: main ESF achievements, 2007-2013*”, *ESF Expert Evaluation Network*, 2014, che per l’Italia riporta al 2012 un dato stimato e parziale di 220.000 ingressi nel mercato del lavoro, oltre 990.000 qualificati e oltre 30.000 in autoimpiego. Nelle conclusioni del rapporto si evidenzia l’importanza di migliorare la raccolta dei dati sui risultati.

**(26):** Per una riflessione anche in prospettiva storica della governance in Italia si veda E. Domorenok, “Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l’efficacia nella gestione dei Fondi strutturali in Italia”, in *Istituzioni del Federalismo*, bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, 2014.

## Approfondimenti

### Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione

# Incontro di Senigallia tra AdA, IGRUE, CE

di Rosario Zanni, Erika Toros  
Settore Fse - Tecnostruttura

Quest'anno il consueto incontro tecnico annuale tra Autorità di audit (AdA) dei Programmi operativi Fesr e Fse, Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) e Commissione europea (Direzione generale Politica regionale e urbana; Direzione generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione), si è tenuto presso la Rotonda sul mare a Senigallia, nei giorni 4 e 5 ottobre 2016 **(1)**.

Degno di nota l'impegno profuso della Regione Marche nell'organizzazione dell'evento: nonostante la calamità del terremoto, la Regione ha voluto fortemente mantenere in agenda l'incontro di ottobre vista la sua cruciale importanza per l'attuazione della politica di coesione del nostro Paese.

I lavori sono stati articolati in due macro sessioni dedicate rispettivamente alla chiusura della programmazione 2007-2013 e ai primi adempimenti della programmazione 2014-2020. Com'è noto, queste due fasi, decisive per le rispettive programmazioni di riferimento, si sovrappongono creando una concentrazione di adempimenti a carico delle Autorità competenti nella fase finale della programmazione. Per questo motivo, l'incontro di Senigallia è stato un appuntamento fortemente atteso dalle Autorità italiane per dirimere dubbi interpretativi sui Regolamenti comunitari, condividere esempi pratici, raccomandazioni e indicazioni utili per ottemperare al meglio agli adempimenti in programma.

## Note:

**(1):** Nell'ambito del quadro di cooperazione tra la CE e le AdA nel tempo è diventata prassi consolidata prevedere un incontro plenario nel periodo autunnale oltre quello annuale previsto a livello regolamentare (art. 73 del Regolamento (UE) n. 1083/2006 per la programmazione 2007-2013 e in analogia per la programmazione 2014-2020 art. 128 del Regolamento (UE) n. 1303/2013).



## Approfondimenti

**Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione**

# La chiusura 2007-2013: raccomandazioni e indicazioni per le AdA

In tutta Europa la fase di chiusura rappresenta una tappa fondamentale per concludere positivamente la programmazione precedente, garantendo che tutti i principali attori siano coinvolti e le scadenze rispettate. Una delle maggiori sfide del processo di chiusura è sicuramente la predisposizione accurata e puntuale del “pacchetto di chiusura”, che include il rapporto finale di esecuzione del programma operativo, la domanda di pagamento finale e la dichiarazione di chiusura, accompagnata dal rapporto finale di controllo.

In relazione al rapporto finale di controllo, come ricordato anche a Senigallia, il quadro normativo di riferimento prevede che le AdA effettuino l'ultimo campionamento con copertura delle spese 2015-2016. Una volta eseguiti i controlli e chiusi gli eventuali contraddittori, sarà calcolato il tasso di errore, verificando se rientra entro il livello di significatività. La CE ha raccomandato di confermare l'analisi qualitativa effettuata in conformità con l'art. 17.5 del Reg. (UE) n. 1828/2006, in modo che si abbia una copertura sufficiente per tutti gli assi del programma, le tipologie di beneficiario e di spesa **(2)**. Un altro elemento su cui si è posta l'attenzione ai fini della redazione del rapporto finale di controllo, è la verifica dei follow-up degli audit precedenti, focalizzandosi sulle azioni rimaste aperte che incidono sul parere di audit. Si attende, inoltre, un parere concernente le procedure di chiusura dell'Autorità di gestione (AdG) e dell'Autorità di certificazione (AdC), con particolare attenzione alle modalità di verifica adottate e alle aree di maggior rischio (ad es. se l'AdG ha verificato l'operatività di tutti i progetti, come ha verificato il lavoro dell'organismo intermedio –OI - in chiusura, ecc.).

Uno dei punti critici trattati a Senigallia è stato quello della spesa certificata a ridosso del 31 marzo 2017, per la quale si prospetterebbe una limitazione dell'ambito del controllo, di cui è necessario valutare estensione e rilevanza. In tali casi, laddove la spesa non controllata fosse cospicua e il sistema di gestione e controllo fosse reputato lacunoso, la CE ha informato che vi sarebbe la possibilità di applicare una correzione finanziaria del 25% sulla quota di spesa non controllata **(3)**.

Per quanto riguarda i progetti sospesi mantenuti in certificazione, le AdG dovranno fornirne un elenco e, poiché fanno riferimento ad impegni aperti sul bilancio comunitario, dovranno mantenerne costantemente il monitoraggio ed informare la CE delle conclusioni dei procedimenti.

Le AdA dovranno essere al corrente dei progetti interessati e potranno essere invitate a fornire garanzia al momento della dichiarazione di spesa dopo la chiusura.

Per i progetti non funzionanti, la CE ha ricordato che il lavoro dell'AdG e dell'AdA non terminerà a chiusura: l'AdG, infatti, dovrà riferire l'avanzamento di tali progetti alla CE ogni sei mesi, fino al termine ultimo del 31 marzo 2019. Se per tale data, il progetto sarà ancora non funzionante, vi sarà un disimpegno finanziario. Anche in questo caso le AdA dovranno essere al corrente dei progetti interessati e potranno essere invitate a fornire garanzia su tali progetti dopo la chiusura.

Per quello che concerne i progetti generatori di entrate, la CE ha segnalato che, pur avendo eseguito una valutazione *ex ante* e un bilancio preventivo delle entrate, l'AdG dovrebbe prendere in considerazione qualsiasi nuova entrata generata da fattori esogeni (es. un cambiamento nella politica tariffaria). Le AdA hanno il compito di controllare che le AdG svolgano adeguatamente tale esercizio e, a tal fine, è possibile fare un audit di sistema con test di conformità sulle procedure adottate in chiusura.

Per gli strumenti di ingegneria finanziaria (SIF) implementati dalla BEI e FEI, non essendo l'AdG e l'AdA nella posizione di svolgere verifiche dirette su tali organismi, si è concordato con la DG Regio una metodologia di audit e, parallelamente, è stato identificato un fornitore esterno che seguirà l'approccio concordato. I risultati dell'audit saranno poi forniti agli Stati membri interessati (AdG e AdA) e alla DG Regio, in tempo utile per la chiusura. È stato precisato che tale lavoro di audit poggia finanziariamente sui fondi di assistenza tecnica, tuttavia non proibisce che le AdG e le AdA effettuino i loro controlli/audit a livello di intermediari finanziari nelle loro Regioni (per es. un controllo a campione sull'utilizzo dei fondi da parte dei beneficiari finali).

Nel corso del dibattito, la DG Occupazione ha condiviso i primi esiti delle attività di controllo sullo stato di preparazione delle Autorità italiane in vista della chiusura. In linea generale, sono state rilevate diverse criticità, quali il ritardo nella presentazione delle domande di pagamento intermedie; una potenziale sovrapposizione tra le commissioni di gestione (intermediario finanziario) e quelle a carico dei destinatari finali; l'assenza di adeguate verifiche sul rischio di doppio finanziamento; i ritardi nell'esecuzione delle verifiche di gestione da parte dell'AdG, con conseguente aggravio per le attività dell'AdA in chiusura; il ritardo su affidabilità degli importi rettificati; ritardi nel recupero di prestiti in sofferenza; i finanziamenti eccessivi, superiori al 100% di quanto stabilito.

## Note:

**(2):** Le Autorità di audit hanno svolto un lavoro di analisi sulla copertura complessiva delle operazioni, selezionate nel corso dei diversi campionamenti, attraverso la compilazione di tabelle fornite da IGRUE e condivise con la CE.

**(3):** In merito IGRUE ha evidenziato come tale opzione non abbia alcuna base giuridica né sia stata prodotta alcuna nota o comunicazione ufficiale da parte della CE ove si parli di un taglio forfettario del 25% in caso di spesa in prossimità del termine ultimo di chiusura. IGRUE ha richiesto, pertanto, che tale decisione della CE sia comunicata

formalmente agli Stati membri. Successivamente, in altri momenti di confronto, la CE ha chiarito che la possibilità paventata a Senigallia è un caso limite che può determinarsi solo se vi sono cospicue spese certificate in chiusura non controllate in contesti di Si.Ge.Co. carenti.

## Approfondimenti

### Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione

# Strumenti di Ingegneria Finanziaria (SIF) in chiusura

L'incontro di Senigallia è stata l'occasione per porre alcuni quesiti specifici emersi in capo al Coordinamento delle AdA regionali. Il primo quesito posto ha riguardato l'ammissibilità finale della spesa sui fondi di garanzia, per cui si è richiesto se l'interpretazione dell'articolo 78, par. 6, del Reg. UE n. 1083/2006 sia quella ancorata al suo senso letterale, cosicché la spesa rendicontabile per ciascun fondo di garanzia corrisponde all'ammontare delle garanzie concesse, oppure se sia riferibile a quanto previsto nella nota COCOF dell' 8 febbraio 2012, ovvero all'accantonamento praticabile, e in tal caso come si debba valutare la congruità di detto accantonamento.

Richiamando il punto n. 116 del Registro di domande e risposte sulla chiusura 2007-2013 **(4)**, la CE ha ribadito che, al fine di garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria, per determinare l'ammissibilità è necessaria una valutazione basata sul rischio del mercato finanziario di interesse per il tipo di garanzie fornite. La valutazione è in capo al soggetto gestore e verrà successivamente validata dall'AdG; essa deriverà dal tipo di prestiti coperti dal fondo di garanzia e dalla tipologia di mercato su cui viene concessa la garanzia.

Successivamente, è stato richiesto quali effetti abbia il mancato raggiungimento del moltiplicatore previsto dagli accordi di finanziamento stipulati in ciascuna Regione, ai fini del calcolo della dotazione finale del fondo, nel caso in cui il fondo abbia ruotato in misura inferiore rispetto alle previsioni effettuate.

Dai dati presentati dalla CE sui SIF emerge che su 12 mld di euro di fondi SIE destinati ai SIF (di cui 3 mld di euro, pari al 25%, per l'Italia), la percentuale di pagamenti giunti fino al beneficiario finale è pari solamente al 53%. Sul mancato raggiungimento degli obiettivi, le AdG saranno chiamate a fornire chiarimenti e giustificazioni, su cui poi si baserà il parere dell'AdA. Ovviamente per le parti dei SIF non utilizzate ci saranno delle correzioni, in quanto tali fondi saranno considerati come spesa non ammissibile.

A seguire, con riferimento alla normativa sull'autocertificazione e la richiesta della Commissione di effettuare i controlli sul 100% dei beneficiari finali, si è richiesto alla CE di

quantificare una adeguata verifica campionaria, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa nazionale di riferimento. La CE ha ribadito che la verifica deve essere eseguita dal soggetto gestore che segue l'istruttoria. L'AdA verificherà, a campione, il lavoro svolto dal soggetto gestore del fondo.

**Note:**

**(4):** Il punto n. 116 recita: "Il valore di un contratto di garanzia in un fondo di garanzia dovrebbe essere stabilito attraverso una valutazione dei rischi di mercato per coprire le perdite attese ed inattese. Un aumento artificioso dei fondi di garanzia superiori alle specifiche necessità connesse al rischio non è coerente con i principi di sana gestione e di assorbimento dei fondi [...]. La spesa ammissibile alla chiusura è costituita dalle garanzie previste (per i prestiti effettivamente erogati ai destinatari finali, che hanno già raggiunto la loro maturità, indipendentemente dal fatto che le garanzie siano state utilizzate o meno), e le garanzie impegnate (per i prestiti effettivamente erogati ai destinatari finali che non hanno ancora raggiunto la loro maturità)".

## Approfondimenti

### **Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione**

# Il tasso di errore residuo in chiusura

Un altro elemento chiave nel processo di chiusura è il calcolo del tasso di errore residuo, in merito al quale le AdA regionali hanno condiviso alcune problematiche.

Per gli importi irregolari compensati con spesa cuscinetto, non decertificati e conteggiati ai fini della proiezione dell'errore, la Commissione ha richiamato la nota orientativa COCOF\_11-0041-01-IT del 07/12/2011, nella quale si descrivono le modalità di calcolo del tasso di errore nel caso di presenza di spesa cuscinetto. Nell'eventualità in cui qualche Autorità abbia interpretato erroneamente tale nota, essa ha la possibilità di rettificare il calcolo fino alla chiusura, notificandolo alla CE quanto prima.

La CE condividerà i file aggiornati con tutti i dati ufficiali: ove si ritengano necessarie delle rettifiche (ad esempio se il tasso di errore è stato sovrastimato perché è stato incluso un tasso di errore per la spesa in *overbooking*), le Autorità potranno procedere a realizzarle fino alla chiusura del programma, notificando la modifica alla Commissione con adeguati giustificativi allegati.

Con riferimento alle correzioni finanziarie, in particolare il caso in cui l'AdG abbia effettuato una compensazione tra una correzione da effettuare e un pagamento di spese aggiuntive, la mancata iscrizione della spesa irregolare nel registro dei recuperi e la sua mancata segnalazione alla CE rappresentano una errata interpretazione della normativa da parte dell'AdC. Anche in questo caso l'AdC potrà chiedere alla Commissione di riaprire l'annualità di riferimento, procedere con la rettifica e inviare una nuova dichiarazione entro i termini della chiusura.

La CE ha ricordato che ogni rilevazione di irregolarità dà luogo al computo di un tasso di errore, all'inserimento nel registro dei recuperi e a un ritiro (non necessariamente un ritiro materiale, perché può essere effettuato per compensazione). Tuttavia, nello specifico caso di piccoli importi, la CE ha chiarito che, nei casi in cui vi fosse spesa sana e regolare, sufficiente a compensare la piccola spesa irregolare, si possono evitare dichiarazioni supplementari. In tale ottica è stato ribadito che sarà comunque necessario inserire la spiegazione degli importi in calce alla tabella di riconciliazione delle irregolarità rilevate.

La CE ha ricordato infine, che, per le correzioni finanziarie, è sempre responsabilità dell'AdG e dell'AdA valutare, con il loro giudizio tecnico e professionale e in conformità alle disposizioni

regolamentari e specificatamente all'art. 98.3 del Reg. UE n. 1083/2006, l'opportunità di procedere per compensazione.

Le AdA hanno inoltre richiesto se, solo quando si tratti di rettifiche dovute ad esiti di audit di anni precedenti - che hanno contribuito tra l'altro alla determinazione del tasso di errore di quegli anni stessi - la relativa quota negativa di rischio residuo annuo possa concorrere algebricamente alla determinazione del rischio residuo cumulato annuo. In merito la CE ha confermato che i rischi residui annui possono contribuire ad azzerare il rischio residuo dell'anno precedente, tuttavia non possono contribuire alla riduzione dei rischi dell'annualità successiva, neppure in fase di chiusura. Pertanto, si può affermare che il rischio residuo negativo non può essere preso in considerazione nel calcolo del rischio residuo cumulato (per il cui calcolo, invece, verranno presi in considerazione solo i rischi residui positivi).

## Approfondimenti

### **Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione**

# Affidabilità degli audit in chiusura

Per quanto riguarda i quesiti sull'affidabilità degli audit alla chiusura, la CE ha ricordato che, ove le Autorità nazionali non abbiano rispettato i tempi degli accordi precedentemente presi a livello nazionale sulle date ultime delle domande di pagamento intermedio e sui relativi adempimenti, sarà possibile sottoscrivere un nuovo accordo, se necessario, purché sia definitivo e avvenga in tempi rapidi.

Le AdA regionali hanno poi richiesto se, nel caso in cui fosse previsto un unico periodo di campionamento e l'accordo non fosse rispettato, certificando una spesa inferiore, sia necessario prevedere il campionamento in più periodi. In merito la CE ha confermato l'opportunità di procedere con due campionamenti, rivedendo dunque il proprio piano delle attività.

Per quanto concerne il caso in cui la spesa sia certificata in prossimità del 31 marzo 2017, la CE ha ricordato che ciò potrebbe indicare che il Si.Ge.Co. non abbia funzionato correttamente. In mancanza dei tempi necessari per coprire le spese tardive con controlli adeguati, le AdA dovranno accertare l'estensione e la materialità di questa limitazione e il suo impatto sul parere di audit in chiusura, prevedendo un parere con riserva per gli importi sottoposti a limitazione dei controlli, per i quali si prevede un lavoro supplementare di verifiche dopo la chiusura del programma. Durante il dibattito la CE ha ricordato che qualora l'AdA non abbia il tempo di controllare spese cospicue certificate tardivamente, si tratterebbe di una carenza essenziale del Si.Ge.Co., per la quale è possibile prevedere l'applicazione di rettifiche finanziarie. In generale, la CE ha richiamato le Autorità italiane ad uno sforzo concertato verso una chiusura veloce con una spesa controllata e qualitativamente soddisfacente.

In relazione all' "attività supplementare" da svolgere, è stato richiesto alla CE di specificare i tempi e le modalità di tale lavoro aggiuntivo, cosa si intenda per "termine ragionevole", la condivisione dettagliata dell'approccio atteso, della tempistica e delle modalità del lavoro dell'audit supplementare, nonché se l'accordo con la Commissione possa essere preventivo e non a seguito della presentazione della dichiarazione di chiusura. Per quel che concerne il lavoro supplementare di audit, dopo la presentazione della dichiarazione di chiusura, da svolgere in "termini ragionevoli", la CE ha chiesto che venga terminato quanto prima. La CE, infatti, è tenuta a concludere le sue attività di valutazione entro e non oltre cinque mesi dalla data di chiusura; qualora la Commissione dovesse formulare osservazioni, lo Stato membro ha due mesi per

rispondere, ad eccezione dei casi in cui la richiesta di ulteriore audit comporti un tempo più lungo. Comunque la Ce auspica che l'intera procedura possa concludersi entro un anno, quindi con tempistiche più brevi che in passato.

A seguire si è posto il quesito su quali possano essere i casi in cui, nonostante una certificazione di spesa tardiva, l'AdA, applicando il suo giudizio professionale, possa valutare la significatività della spesa come bassa e senza rischi e rilasciare un parere positivo in quanto la tipologia di operazione (beneficiario, documentazione di spesa, etc.) è già nota. In questo caso, la CE non ha dato riscontro positivo, affermando che tali elementi non sono sufficienti affinché l'AdA esprima un parere con ragionevole assicurazione; inoltre la CE ha espresso forti dubbi sul fatto che una spesa dichiarata nel 2017 abbia una natura qualitativamente paragonabile alle spese sostenute negli anni precedenti.

Dopodiché, le AdA hanno domandato in quali casi, con una certificazione delle spese al 31 marzo 2017, potranno considerare il lavoro di revisione supplementare non necessario, poiché tali limitazioni nel controllo non impatterebbero sul parere di audit. La CE ha ribadito che l'AdA non può dare alcun parere positivo in assenza di campionamento e copertura dei controlli sulla spesa certificata. Anche in questo caso, qualora vi fossero dei ritardi significativi che pregiudicano il lavoro dell'AdA, la Commissione potrebbe rilevare una carenza sostanziale del Si.Ge.Co. con eventuali correzioni finanziarie.

Inoltre, in merito ad alcuni chiarimenti relativi all'eventuale possibilità di effettuare controlli su spesa non certificata, la Ce sul tema ha ribadito l'erronea indicazione di quanto riportato nel Registro domande e risposte – alla risposta n. 140 -, ribadendo il divieto per le AdA di controllare la spesa non certificata **(5)**.

## Note:

**(5):** Nel corso del dibattito relativo alla spesa certificata a ridosso del termine di chiusura, la CE ha fornito indicazioni anche su altri quesiti emersi in sede di coordinamento delle AdA, quali: l'ultimo periodo aggiuntivo di campionamento (sulla spesa certificata dopo la data concordata con le Autorità, ma entro marzo) dopo il 31/03/2017; la possibilità di emettere un parere con riserva solo per gli importi sottoposti a limitazione dei controlli e sui quali si dovrebbe avviare un lavoro supplementare di verifica; la possibilità di estrazione di un campione supplementare con le metodologie appropriate alle caratteristiche della spesa certificata tardivamente, al 31 marzo 2017, sulle quali dovrà essere svolto un lavoro supplementare di audit.

## Approfondimenti

### Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione

# Programmazione 2014-2020: la designazione delle Autorità

Uno degli argomenti maggiormente attesi a Senigallia è stato quello della designazione delle autorità dei Pon/Por, processo su cui si rilevano dei ritardi significativi con conseguente impossibilità di certificazione della spesa.

Per quanto riguarda l'Italia, pur essendo prevista la designazione di 36 Autorità entro fine 2016 e di altre 15 nel 2017, IGRUE ha sottolineato l'esigenza di anticipare tutte le designazioni entro fine 2016.

In generale le difficoltà di tali ritardi sono dovute principalmente all'implementazione dei sistemi informativi, alle riorganizzazioni in atto presso alcune amministrazioni, all'assenza di alcuni strumenti di lavoro, all'individuazione di alcuni OI ove gli enti preposti al ruolo sono stati aboliti (6).

Come comunicato dalla CE, il processo di designazione ha rappresentato una fase critica a livello europeo, non solo in Italia. Difatti i meccanismi sono parsi troppo stringenti per arrivare ad una designazione pienamente conforme al dettato dei regolamenti nei tempi richiesti.

Sulla base di tali difficoltà, CE e IGRUE hanno concordato una soluzione alternativa, la "designazione semplificata", che, ovviando agli impedimenti in essere, permetterebbe la designazione in tempi brevi. Tale opzione consta nell'individuazione di un *set* minimo di elementi considerati ostativi al rilascio della designazione e degli altri elementi, non ostativi, per i quali è possibile un completamento successivo. In tal senso, ove presente il *set* minimo, la designazione viene rilasciata, con un parere positivo con un paragrafo d'enfasi che indichi le principali azioni da intraprendere e le relative scadenze, che saranno poi descritte dettagliatamente in un piano d'azione condiviso tra le Autorità del programma.

La CE ha suggerito che tale piano d'azione sia formalmente sottoscritto dalle Autorità ed inviato, per opportuna conoscenza, ai servizi della CE. Tale piano, non previsto dai regolamenti, potrà essere richiamato nel parere di affidabilità che dovrà accompagnare la chiusura dei conti a testimonianza del lavoro svolto.

Ovviamente in questa fase la collaborazione tra Autorità rappresenta un fattore chiave, necessario per superare ogni *impasse* di tipo tecnico-amministrativo e per raggiungere gli obiettivi comuni nei tempi previsti.

Tuttavia, in linea di principio, alla flessibilità concessa in fase di designazione semplificata dovrà seguire maggior rigore nel completamento delle fasi successive, su cui è richiesto il rispetto puntuale dei termini concordati.

La normativa comunitaria relativa alla programmazione 2014-2020 prevede l'istituzione di adeguate misure antifrode; considerato che ad oggi nessuna amministrazione in Italia ha in uso uno specifico sistema informativo anti-frode e vista la necessità di adeguamento dei sistemi in capo alle amministrazioni stesse, è stato deciso, in accordo con IGRUE e con la CE, di utilizzare il sistema *Arachne*. I principali vantaggi legati all'implementazione del sistema sono: la conformità alla normativa UE; l'analisi del rischio su operazioni, progetti, beneficiari e contratti; la valutazione dei progetti rispetto a specifici indicatori e tipi di rischio considerati rilevanti. Il sistema unitario nazionale di monitoraggio trasmetterà i dati relativi ai singoli PO al sistema *Arachne*, che sarà pienamente operativo entro giugno 2017, a valle del caricamento di tutti i dati dei PO 2014-2020 e della formazione delle autorità sull'utilizzo del sistema.

IGRUE ha rammentato che le AdA dovranno accertarsi che le AdG abbiano incluso nella descrizione dei loro Si.Ge.Co. il sistema informativo *Arachne* a supporto dei programmi 2014-2020.

## Note:

(6): Ad esempio nel caso delle Province o di altre riorganizzazioni amministrative a livello regionale e/o nazionale.

## Approfondimenti

### Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione

# Le sfide della performance nella programmazione 2014-2020

La CE ha ribadito che nella nuova programmazione anche le AdA saranno chiamate a svolgere nuove attività in merito agli indicatori di *performance*. Si è pertanto raccomandato un dialogo preventivo tra le autorità del programma, in modo che anche le AdA siano coinvolte adeguatamente sul tema.

In vista dell'assegnazione della riserva di efficacia nel 2019, la raccolta dei dati è fondamentale per misurare il livello di attuazione e per supportare la politica di coesione nel suo insieme. L'impianto concettuale del sistema di gestione e monitoraggio mira a raccogliere dati aggregati, al fine di verificarne l'affidabilità (in termini di accuratezza, completezza, coerenza, tempestività e integrità).

Ove vi sia un mancato raggiungimento dei target intermedi e finali o in caso di gravi carenze nella qualità ed affidabilità del sistema di sorveglianza o dei dati sugli indicatori, è prevista la sospensione dei pagamenti o l'applicazione di correzioni finanziarie.

L'affidabilità degli indicatori di attuazione si inserisce all'interno del più ampio quadro del modello di garanzia 2014-2020. Tra gli elementi principali che caratterizzano il modello, la CE ha richiamato: i pagamenti intermedi rimborsati al 90%, in presenza di un trattenimento del 10%; il pagamento/recupero del saldo annuale alla fine del ciclo di controllo nazionale; il parere di audit basato sul tasso di errore residuale, a seguito dell'azione correttiva dello Stato membro; la presentazione del pacchetto di garanzia del PO entro il 15 febbraio; l'applicazione di correzioni finanziarie nette in caso di gravi carenze non rilevate, né riportate o corrette.

Il lavoro delle AdA nel nuovo modello di garanzia assume un ruolo centrale. Inoltre, la garanzia imperniata sull'attività di audit fa riferimento all'attuazione della designazione e alla configurazione dei sistemi, agli esiti degli audit EPSA (7) attuati in una fase preliminare, agli audit di conformità, a ulteriori temi e audit basati sul rischio.

La verifica di legalità e regolarità sarà implementata da parte della CE tramite verifica *desk* dei

pacchetti di garanzia (in particolare le RAC e i pareri di audit) e audit di conformità su un indice di rischio per riesaminare l'attività di audit. Al fine di completare la verifica *desk* saranno possibili missioni di *fact finding* (prima o dopo la ricezione dei pacchetti di garanzia). Tale esame influirà sulla valutazione del rischio e conseguentemente sulla pianificazione degli audit di conformità a partire da maggio/giugno e in caso di difformità potrà condurre a delle correzioni finanziarie nette o a delle procedure di interruzione/sospensione **(8)**. Vista la possibilità di correzioni nette ad esito di audit di conformità, è stata evidenziata la necessità di un approccio preventivo con missioni di audit congiunte, di una comunicazione tempestiva dei risultati, delle continuative azioni di formazione e supporto. Infine il modello di garanzia 2014-20200 prevede anche verifiche svolte dalla CE su PO e su aree di rischio non coperte sufficientemente dalle AdA (es. rischio trasversale, implementazione SIF, etc.).

## Note:

**(7):** EPSA (*Early Preventive System Audits*): controlli preventivi dei sistemi in una fase iniziale. I controlli EPSA hanno l'obiettivo di verificare l'effettivo funzionamento di alcuni requisiti fondamentali dei sistemi ed eventualmente intervenire per correggere carenze ed errori.

**(8):** L'audit di conformità sarà utile sia per ottenere ragionevole garanzia che nessuna grave carenza del sistema risulti non rilevata e/o non riportata dall'AdA, sia per valutare l'affidabilità dei pareri di audit, dei tassi di errore e del rischio residuale nei conti.

## Approfondimenti

### Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione

# La presentazione dei conti annuali

Durante l'incontro Tecnostruttura delle Regioni per il Fse, ha presentato i quesiti sulla presentazione annuale dei conti elaborati nell'ambito di un gruppo di lavoro costituito *ad hoc* composto da rappresentanti delle AdG-AdC-AdA regionali.

In riferimento all'art. 138 del Reg. (UE) n. 1303/2013, ove si contempla la tempistica di presentazione dei conti, della dichiarazione di gestione e della relazione annuale di sintesi dei controlli, del RAC e parere di audit, il gruppo di lavoro ha richiesto chiarimenti riguardo sia alle condizioni per potere usufruire di un lasso di tempo superiore per l'invio dei documenti (previsto dal 15 febbraio al 1° marzo) sia al soggetto deputato a richiedere la proroga. La CE ha chiarito che la richiesta di proroga risponde a una casistica di natura eccezionale, per cui sarà valutata *ad hoc* caso per caso; ha inoltre raccomandato che lo Stato membro nel caso ritenga di presentare l'istanza di proroga, lo faccia per l'intero pacchetto di documentazione dei conti annuali.

Per quanto riguarda l'accezione di Stato membro, la CE ha precisato che si fa riferimento al soggetto titolare del PO e la domanda di proroga dovrà essere presentata dall'amministrazione competente.

Un'altra questione affrontata è stata la cumulabilità delle domande di pagamento intermedio, per la quale non era chiaro se fosse riferita all'intero periodo di programmazione oppure solo al periodo contabile di riferimento. La CE ha confermato che la cumulabilità delle domande di pagamento intermedio presentate è riferita al solo anno contabile di riferimento e non all'intero periodo di programmazione, dunque la prima domanda di pagamento intermedia di ciascun anno contabile partirà da zero.

L'ultimo quesito ha approfondito l'appendice 1 del modello dei Conti (allegato VII Reg. 1011/2014) - Colonna C, chiedendo di precisare a quali pagamenti è necessario riferirsi (cfr. "Importo totale dei pagamenti corrispondenti effettuati ai beneficiari a norma dell'articolo 132, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n.1303/2013").

La CE ha riferito che nella Colonna C andranno inseriti i pagamenti effettuati ai beneficiari, corrispondenti ai soli interventi per i quali è stata certificata la spesa e ne è stato richiesto il rimborso nel corso del medesimo anno contabile, comprensivi anche di quelli intervenuti nel

periodo intercorrente tra la data di presentazione dell'ultima domanda di pagamento intermedio e la data di presentazione dei conti.

Durante il dibattito la CE ha rammentato che l'AdG (od OI) è tenuta a rimborsare il beneficiario finale entro 90 giorni dalla trasmissione della domanda di rimborso da parte del beneficiario stesso, con la possibilità di sospendere questo periodo in caso di necessità di chiarimenti o documentazione aggiuntiva, comunicando la sospensione formalmente al beneficiario. Tuttavia, non essendo accompagnato da una sanzione in caso di mancato rispetto, si tratta di un termine di scadenza con carattere ordinatorio e non perentorio.

La normativa prevede, inoltre, che non vengano applicate detrazioni, o trattenute, né oneri che comportino una riduzione dell'importo spettante ai beneficiari (c.d. principio dell'integrità dei pagamenti del periodo 2007-13). La CE ha ribadito l'inciso dell'articolo per cui la norma si applica, fatta salva la disponibilità dei fondi presso l'amministrazione stessa. Tuttavia, alla luce del prefinanziamento e dell'avanzamento della spesa, le AdG e le AdC dovrebbero essere in grado di strutturare e gestire efficacemente il processo dei pagamenti.

IGRUE ha sottolineato che in taluni casi questa norma potrebbe risultare non compatibile con la situazione finanziaria specifica dell'ente e/o con le norme nazionali e che la disposizione va interpretata come "norma di principio" alla quale non legare sanzioni specifiche.

La Commissione, pur convenendo sul fatto che non sono previste sanzioni specifiche legate all'inadempimento, non ha escluso la possibilità che, in linea di principio, si possa valutare l'applicazione di correzioni finanziarie, ove si reputi che il mancato rispetto del termine dipenda da carenze gravi del sistema di gestione e controllo **(9)**.

## Note:

**(9):** L'Autorità di audit potranno verificare il rispetto del pagamento entro i 90 giorni nel corso dell'audit delle operazioni e nell'ambito degli audit di sistema (attraverso i test di conformità) al fine di assicurare nei confronti della CE l'adeguatezza del proprio lavoro.

## Approfondimenti

### Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione

# Affidabilità del lavoro di altri auditors

Un altro tema considerato a Senigallia è stato quello dell'affidabilità del lavoro di altri auditors. Difatti, il revisore principale, ossia colui che redige il parere di audit conclusivo, utilizzando gli esiti degli audit condotti da altri professionisti, ha la responsabilità esclusiva di garantire, tramite apposite procedure di controllo, che il lavoro di audit svolto da altri sia stato eseguito correttamente, in linea con le norme di audit accettate a livello internazionale (controllo di quantità e qualità sufficienti). Ciò vale anche rispetto alla revisione effettuata da parte di altre istituzioni (ad esempio nel caso della precedente verifica della Corte dei Conti), con le quali il revisore si dovrà relazionare per controllare l'attività svolta e la documentazione di interesse. Nel caso fosse impossibilitato ad accedere a queste informazioni, il revisore principale è tenuto ad ottemperare alla verifica *ex novo*. Laddove vi fossero risorse esterne che svolgano le attività di audit, è importante che il titolare dell'adempimento ottenga garanzie circa la competenza professionale e la capacità del revisore esterno, la conoscenza del quadro normativo di riferimento, la garanzia di indipendenza, la garanzia di un controllo sufficiente **(10)**.

Dinanzi alle difficoltà pratiche di accesso ad alcune informazioni attinenti al controllo di altre istituzioni, e alla necessità di garantire l'economia dei controlli, le AdA hanno auspicato maggior raccordo sulle metodologie di controllo, affinché sia più facile fare affidamento sul lavoro di altri auditors, evitando di effettuare controlli sugli stessi campioni e di fornire differenti indicazioni ai beneficiari.

Analogamente, è stata anche evidenziata la necessità di un maggior coordinamento per colmare il divario tra la tipologia di controlli nazionali e quella dei controlli europei, in termini di approccio, tempistiche e perimetro.

## Note:

**(10):** Infine, non va dimenticato che l'auditor incaricato di svolgere la revisione deve attenersi ai principi fondamentali di etica professionale stabiliti dal codice IFAC, che includono integrità, obiettività, competenza, diligenza professionale, riservatezza, comportamento professionale.

## Approfondimenti

### **Gli esiti di Senigallia: indicazioni per una chiusura efficiente e un avvio rapido della nuova programmazione**

# Conclusioni

L'incontro annuale di Senigallia è stato un momento importante di analisi, approfondimento e confronto su specifici temi della programmazione tra gli attori coinvolti nei processi di auditing dei PO nazionali e regionali, mettendo a fattor comune tutte le rilevanti criticità emerse anche nel confronto con le altre Autorità dei programmi di riferimento.

Se è importante in questo periodo di sovrapposizione tra la fase di chiusura e quella di avvio della nuova programmazione che ci sia il dialogo tra le Autorità italiane e la CE, tanto più risulterà decisiva la collaborazione efficiente tra le Autorità dello stesso programma e ulteriori momenti di condivisione con la CE nell'attuazione della programmazione 2014/2020.

Inoltre, è ben noto come ad oggi la politica di coesione risulti particolarmente indebolita, in presenza di diverse pressioni per una riduzione delle risorse e/o un radicale mutamento della redistribuzione delle stesse all'interno della UE. Va evidenziato che l'apparente incapacità di assorbimento dei fondi messi a disposizione, avvalorata dai ritardi nell'avvio della nuova programmazione e dal conseguente disimpegno di alcune parti del budget europeo, contribuisce a indebolire ulteriormente la stessa politica di coesione, soprattutto ora che si stanno avviando i negoziati per la prossima programmazione 2021-2028. Pertanto, la CE ha invitato le AdA italiane ad una collaborazione fattiva con le altre autorità dei propri PO di riferimento, in vista degli obiettivi comuni di assorbimento dei fondi, investimento e potenziamento della dimensione urbana, investimento nelle persone e nella creazione di nuovi posti di lavoro, rafforzamento di ricerca e innovazione.

A supporto dell'utilizzo e assorbimento dei fondi destinati all'Italia, la CE ha comunicato di aver creato dei gruppi di lavoro *ad hoc* inter-servizi per dare supporto laddove vi siano degli impedimenti determinati dalla sovra-regolamentazione a livello nazionale ed europeo. In vista, poi, della programmazione 2021-2028, le AdA italiane hanno posto all'attenzione dei rappresentanti della CE la necessità di avere basi giuridiche chiare e stabili su cui poter sviluppare le proprie attività. Difatti, nella prassi consolidata ad oggi, vi sono stati orientamenti, nuove interpretazioni e prescrizioni, pubblicati successivamente all'avvio della programmazione, comportando conseguenti adeguamenti procedurali e revisioni delle attività già in corso.

## News dall'Europa

# Nasce il Corpo europeo di solidarietà

### di Rappresentanza In Italia Della Commissione Europea

A soli due mesi dall'annuncio del presidente Jean-Claude Juncker, lo scorso 7 dicembre la Commissione europea ha istituito il Corpo europeo di solidarietà. Si tratta di un progetto rivolto ai giovani che vogliono dare il proprio contributo alla società in tutta l'Unione europea e, al contempo, acquisire un'esperienza d'inestimabile valore all'inizio della loro vita lavorativa. Il Corpo europeo di solidarietà rappresenta il primo risultato delle priorità di azione individuate al vertice di Bratislava di settembre e s'iscrive all'interno dell'impegno della Commissione nella realizzazione del principio di solidarietà, alla base del progetto di cooperazione europea sin dai suoi albori. L'obiettivo è, infatti, quello di mettere in pratica i valori fondanti dell'Unione, dando la possibilità ai giovani di portare il proprio aiuto alle persone colpite da situazioni difficili in tutti gli Stati membri e oltre. Ciò darà ai giovani l'opportunità di apprendere nuove competenze, utili sia per la vita che per il futuro lavorativo.

Ragazzi tra i 18 ed i 30 anni, cittadini o residenti della Ue, saranno infatti chiamati ad affrontare le grandi sfide che attanagliano le società europee, come la ricostruzione di comunità dopo le calamità naturali, l'emarginazione sociale, l'accoglienza e l'integrazione di rifugiati e migranti. Ma non solo. I partecipanti del Corpo europeo di solidarietà avranno la possibilità di impegnarsi in diversi ambiti, dall'istruzione alla salute, dall'assistenza sociale alla protezione dell'ambiente. In particolare, la Commissione ha istituito per loro due principali attività da svolgere in un periodo compreso tra i due e i dodici mesi: quelle di volontariato, opportunità a tempo pieno non retribuite, e quelle occupazionali, tirocini, apprendistato o impiego retribuito. Per questo i partecipanti saranno abbinati ad organizzazioni non governative (ONG), enti nazionali e locali o imprese private che sono alla ricerca di sostegno da parte di giovani.

L'età minima per registrarsi al Corpo è 17 anni, mentre per partecipare al progetto bisogna essere maggiorenni. Per la sezione occupazionale, è necessario essere cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione, dell'Islanda o della Norvegia, mentre per il volontariato basterà essere residenti di uno di questi stati o del Liechtenstein, della Turchia o dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. L'importante è che chi partecipa, che siano studenti, lavoratori o disoccupati, sia motivato e condivida appieno la missione ed i principi dell'Unione, ovvero rafforzare la solidarietà tra i popoli nel rispetto delle loro tradizioni e della loro cultura, promuovendo il rispetto dei diritti umani e della dignità umana, il pluralismo, la tolleranza, la giustizia e l'uguaglianza. Al termine dell'attività, riceveranno un certificato attestante la loro partecipazione a un progetto a livello europeo, finalizzato ad affrontare i problemi della società e il loro impegno per promuovere il cambiamento.

Il Corpo europeo di solidarietà sarà finanziato tramite inviti a presentare proposte attraverso i programmi attuali di finanziamento dell'Ue, tra cui l'*Erasmus+*, l'*EaSi (Employment and Social Innovation programme)*, il programma *LIFE (The Financial Instrument for the Environment)* ed il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale.

Gli abbinamenti tra partecipanti e le organizzazioni dovrebbero aver inizio nella primavera del prossimo anno ed i primi interventi si prevede avranno luogo entro giugno 2017. L'obiettivo della Commissione è raggiungere i 100.000 iscritti entro il 2020, al fine ultimo di dare maggiori concrete opportunità ai giovani in termini occupazionali, di studio e di apprendimento all'estero. La lotta alla disoccupazione giovanile è una delle priorità assolute dell'Unione e, per questo, la Commissione sta aumentando i suoi sforzi a sostegno dei giovani, cercando di garantire ad ognuno di loro la possibilità di avere un'istruzione di qualità e svolgere apprendistati all'estero. Il Corpo europeo di solidarietà rappresenta dunque un ulteriore passo avanti in questa direzione ed un'opportunità che si rivolge non solo all'ambizione, ma anche al cuore di chi guarda al proprio futuro.

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

## Pubblicazioni in uscita

# Rapporto Svimez, il Sud in ripresa

Dopo sette anni di crisi ininterrotta il Sud torna a crescere. Nel Rapporto Svimez 2016 sull'economia del Mezzogiorno si registra una crescita del Pil nel 2015 pari all'1%, crescita trainata dai settori legati all'agricoltura, al manifatturiero e dalla chiusura della programmazione dei fondi strutturali europei 2007/2013 che ha portato a un'accelerazione della spesa pubblica.

Nel 2015 nelle regioni meridionali sono tornati a crescere gli occupati, aumentati dell'1,6%, e nel 2016 cresce anche l'occupazione giovanile con un 3,9%.

Nonostante il mercato del lavoro meridionale faccia registrare un buon andamento nell'occupazione e un calo della disoccupazione, restano ancora bassi i livelli rispetto al periodo precedente la crisi economica. Tendenzialmente la crescita in questo ambito è stata caratterizzata dall'occupazione atipica. Sono ancora carenti le opportunità per un lavoro qualificato e soprattutto per questo Svimez propone l'istituzione di un Mit del Mezzogiorno.

Rimane inoltre alto il flusso in uscita: il saldo migratorio netto del Mezzogiorno è di 653 mila unità, 478 mila sono i giovani e tra questi 133 mila sono laureati.

Per saperne di più consulta il [Rapporto Svimez](#)

# 50° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese 2016

È un'Italia ferma che non investe quella tratteggiata nel 50° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2016 redatto dal Censis. È un Paese che va avanti grazie ai risparmi del passato, ma che non spende per paura. È un Paese, però, che sta attraversando una fase di debole ripresa.

I giovani in questo quadro generale non hanno pressoché nulla: le famiglie con persone di riferimento che hanno meno di 35 anni hanno un reddito più basso del 15,1% rispetto alla media della popolazione e una ricchezza inferiore del 41,1%. Mentre la ricchezza degli anziani è superiore dell'84,7% rispetto ai livelli del '91. Ma non serve a rimettere in moto il Paese: l'incidenza degli investimenti sul Pil è scesa al 16,6% nel 2015, contro una media europea del 19,5% ma soprattutto il 21,5% della Francia e il 19,9% della Germania e anche il 19,7% della Spagna.

Sul fronte del lavoro i giovani non trovano ancora soluzioni stabili. E' l'Italia del sommerso "post terziario", del danaro messo da parte ma non investito, dei "lavoretti" a bassa produttività che incidono poco o pochissimo sulla crescita del Paese. A fronte di 431.000 lavoratori in più infatti tra il primo trimestre del 2015 e il secondo del 2016, il Pil è aumentato di 3,9 miliardi di euro, lo 0,9% in più. Se la produttività, già bassa, fosse rimasta costante, secondo il Censis, la nuova occupazione si sarebbe dovuta tradurre in una crescita dell'1,8%. È questa la condizione dei Millennials, imprigionati tra "l'area delle professioni non qualificate" e "il mercato dei lavoretti", nel complesso "il limbo del lavoro quasi regolare".

Ma il problema non è solo dei giovani: in generale diminuiscono le "figure intermedie esecutive" e crescono le professioni non qualificate (più 9,6% tra il 2011 e il 2015) e gli addetti alle vendite e ai servizi personali (più 7,5%). Si riduce anche il numero di operai, artigiani, agricoltori, il lavoro costa meno ma questa riduzione non favorisce la domanda, anche per via della crisi del settore pubblico. Per i Paesi esteri che pensano di investire da noi, il nostro Paese è ancora penalizzato dal basso di livello di flessibilità del mercato del lavoro, ma non mancano i fattori positivi tra cui spicca la qualità delle risorse umane.

Per saperne di più consulta il [sito Censis](#)

## Quaderni Tecnostruttura

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

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Marcello Mochi Onori

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

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

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

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

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

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

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

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

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