

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno del 22 dicembre 2017

Indice

In Questo Numero

Politiche per lo sviluppo, il bilancio di fine anno	3
---	---

Dossier

Servizi per l'impiego: nuovi profili istituzionali e regole operative	5
Premessa	5
La norma finanziaria come preconditione	7
Il consolidamento dei servizi e le prospettive evolutive	11
La cassetta degli attrezzi: regole e strumenti	13

Approfondimenti

Aree interne: a che punto siamo	17
Introduzione	17
Gli elementi principali emersi dai POR FSE	19
Le Strategie d'Area: stato dell'arte	22
Governance e strumenti programmatici della Strategia	23
Strumenti attuativi per la SNAI: le esperienze regionali	25

Aggiornamento

Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni	28
Introduzione	28
Natura e genesi dell'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011 su "Durata e contenuto dei corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare di somministrazione di alimenti e bevande"	29
Fase applicativa dell'Accordo: utilizzo della modalità FAD per l'erogazione dei corsi di formazione	31
Istruttoria e formalizzazione dell'Accordo integrativo	34

In Pillole

Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile nel Programma nazionale di Riforma (PNR)	36
---	----

Pubblicazioni in uscita

In Questo Numero

Politiche per lo sviluppo, il bilancio di fine anno

Politiche per lo sviluppo, il bilancio di fine anno

Dedichiamo l'apertura di questo numero alle ultime novità in tema di servizi per l'impiego. I nuovi profili istituzionali del sistema, delineati nella legge di bilancio 2018, e le regole e gli strumenti operativi approvati in Conferenza Stato – Regioni e Unificata lo scorso 21 dicembre danno corpo alle disposizioni previste dal *Jobs Act*: un passaggio importante e necessario, che segna un nuovo punto di partenza più che un arrivo. Ora le istituzioni coinvolte saranno chiamate a dar conto della validità e dell'efficacia delle soluzioni apprestate e delle regole che, in modo condiviso, si sono date per completare il contesto di operatività e la cassetta degli attrezzi dei nuovi servizi per il lavoro. Analizziamo qui i contenuti e le caratteristiche dell'assetto normativo approvato.

Approfondiamo poi il tema delle Aree interne. Credendo nelle potenzialità di queste aree, il governo ha deciso di mettere a punto una strategia *ad hoc* in grado di fornire efficaci soluzioni per lo sviluppo economico e sociale delle aree meno sviluppate rilanciando la competitività dei territori anche attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari: la Strategia Aree Interne (SNAI), che sarà realizzata utilizzando come leva finanziaria la programmazione dei fondi SIE 2014-2020, combinati con la previsione di risorse ordinarie dedicate al potenziamento dei servizi essenziali. In questo numero descriviamo una panoramica sull'attuazione delle strategie regionali per le aree interne a tre anni dall'avvio, fornendo alcuni spunti in ordine al ruolo del FSE nel supporto alla SNAI.

Sul tema delle Professioni, in questo numero offriamo un approfondimento alla Regolamentazione dell'attività di commercio relativa alla somministrazione di alimenti e bevande. Ricostruiamo qui il profilo dell'attività professionale di somministrazione di alimenti e bevande, correlando gli elementi dell'ultimo Accordo siglato in Conferenza Stato - Regioni lo scorso 9 novembre con quelli dell'Accordo sancito nella Conferenza Stato-Regioni il 21 dicembre 2011.

Nella sezione *In Pillole* pubblichiamo le slide sull'importanza del Programma nazionale di riforma (PNR) come strumento delle Regioni a supporto delle azioni strategiche e del loro valore aggiunto, specie per la tutela a fronte del cambiamento climatico ed in generale in favore dello sviluppo sostenibile. Questa presentazione è stata illustrata in occasione dell'incontro "Regioni e città per il clima e la transizione energetica. Riflettere sull'Europa – Dialogo con i cittadini", tenutosi a Pescara durante la Settimana europea delle Regioni e delle Città 2017, lo scorso 20

ottobre.

Infine nelle *Pubblicazioni* segnaliamo il 51° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese, presentato a Roma lo scorso 1° dicembre, che contiene un'analisi a tutto tondo delle tendenze registrate in Italia nell'ultimo anno su tutti gli aspetti economico - sociali più rilevanti.

Dossier

Servizi per l'impiego: nuovi profili istituzionali e regole operative

Premessa

di **Cristina Iacobelli**

Tecnostruttura - Settore Lavoro

Anche questa volta, al concludersi dell'anno, trattiamo il tema dei servizi per il lavoro, "iniziando dalla fine".

A breve sarà varata dal Parlamento la Legge di Bilancio per il 2018. Con tale provvedimento, si chiude una lunga e complessa fase di lavoro che ha accumulato le amministrazioni centrali e regionali, impegnate nel corso degli ultimi tre anni a dare impulso, conformare e sviluppare un nuovo assetto organizzativo e funzionale dei servizi per l'impiego. Con le disposizioni contenute nella manovra finanziaria si pongono, di fatto, le basi per il passaggio a regime del sistema, nell'ambito di una organizzazione regionale dei servizi, che abbraccia le risorse umane preposte al loro funzionamento.

Parallelamente, lo scorso 21 dicembre le Conferenza Stato – Regioni ed Unificata hanno rispettivamente approvato, tramite Intesa, un corposo pacchetto normativo, teso ad attuare le disposizioni del *Jobs Act* in materia di servizi per il lavoro e, tramite Accordo, un piano strategico di rafforzamento degli stessi e delle misure di politica attiva del lavoro, dando vita e sostanza ad un *corpus* di regole e strumenti operativi per l'impostazione, l'effettività e la crescita del sistema. L'intesa sul pacchetto normativo e l'accordo sul potenziamento, sopraggiunti entrambi dopo un laborioso percorso di confronto tecnico e politico tra le istituzioni, a loro volta rappresentano il compimento del disegno organizzativo dei servizi, provvedendo a riempire di contenuti e strumenti il perimetro strutturale delimitato.

La fine del processo, d'altro canto, è soprattutto l'inizio di una nuova stagione, nella quale tutte le istituzioni saranno messe alla prova e chiamate a dar conto della validità e dell'efficacia delle soluzioni apprestate e delle regole che, in modo condiviso, si sono date per completare il contesto di operatività e la cassetta degli attrezzi dei nuovi servizi per il lavoro.

Proviamo in questo contributo a tenere insieme entrambi i profili - la messa a regime del sistema e gli strumenti per la sua regolazione e per il suo funzionamento - con la consapevolezza di poter solo tracciare una fotografia sullo stato dell'arte, rispetto ad un terreno in cui numerose sono ancora le questioni da sedimentare.

Dossier

La norma finanziaria come preconditione

La norma finanziaria come preconditione

La legge di bilancio, come si diceva in premessa, è l'esito di un lungo lavoro di confronto interistituzionale, che ha visto la sottoscrizione, in seno alla Conferenza Stato – Regioni, di due fondamentali Accordi Quadro per la gestione, nel periodo transitorio, delle competenze in materia di politiche attive del lavoro, a partire dalle infrastrutture primarie di servizio.

Ci si riferisce, rispettivamente, all'Accordo Quadro del 30 luglio 2015 ed al suo rinnovo del 22 dicembre 2016, con i quali le Regioni e lo Stato hanno affrontato, in una dimensione temporanea e con uno sforzo congiunto, la questione relativa al personale dei Centri per l'impiego (CPI) ed ai costi fissi di funzionamento, per garantire una continuità al sistema, in attesa che si chiarisse il nodo delle competenze costituzionali **(1)**. La consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 ha cristallizzato lo scenario di riferimento entro il quale andava condotta la riflessione sulla riforma dei servizi per l'impiego, confermando la titolarità e il ruolo delle Regioni in relazione al mercato del lavoro; contestualmente, ha reso evidente la necessità, condivisa dallo Stato e dalle Regioni, di superare le fasi intermedie e definire, tempestivamente, le condizioni strutturali a regime per il prosieguo dei servizi dal 2018.

Occorreva, a monte, mettere a fuoco gli elementi dirimenti per il funzionamento dei servizi, a partire da un percorso di riallocazione del personale di provenienza provinciale dei CPI in capo alle Regioni/agenzie regionali o enti similari, in base all'autonomia organizzativa, a completamento della fase di transizione e in deroga ai vincoli normativi attualmente vigenti, con riguardo sia alla capacità assunzionale, sia ai tetti di spesa imposti alle amministrazioni regionali dalle norme finanziarie.

Condizione ineludibile per l'avvio di tale processo, appariva la messa a disposizione da parte dello Stato di una linea di finanziamento stabile per sostenere il costo del personale a tempo indeterminato dei servizi per l'impiego. Parte integrante di questo ragionamento era costituita, inoltre, dalla garanzia di continuità del personale impiegato presso i CPI con contratti di lavoro dipendente a tempo determinato, che sovente rappresenta la componente più qualificata o specializzata delle risorse umane e fonda un bagaglio di competenze e professionalità da non disperdere, pena la non continuità dei servizi.

Si trattava, pertanto, di individuare le opportune e adeguate condizioni finanziarie e giuridiche per la collocazione, il sostegno e la possibile stabilizzazione del personale, attraverso stanziamenti *ad hoc* di risorse nazionali e la definizione di soluzioni normative mirate.

Sulla base di questi *input*, dopo un lungo periodo di lavoro tecnico e di dialogo interistituzionale, nel mese di settembre 2017 il ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e gli assessori al Lavoro della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome hanno raggiunto un accordo politico di fondamentale rilevanza, con l'impegno del Governo centrale a reperire le risorse sufficienti ed individuare le modalità tecnico- giuridiche più corrette, per dar seguito alle priorità concordate a dare finalmente "corpo" alla riforma dei servizi per l'impiego, oltre che le più volte richiamate "gambe" per proseguire il cammino. D'altro canto, nello spirito di leale collaborazione, le Regioni si sono rese disponibili a prendere in carico i costi fissi di funzionamento dei CPI, a fronte del forte sostegno assicurato dallo Stato sul versante del personale.

Con l'intesa del 21 dicembre 2017 è stato approvato un *addendum* all'Accordo Quadro in materia di politiche attive del lavoro dello scorso dicembre che, nel confermare quanto già ivi sancito, provvede all'assegnazione e ripartizione, per le medesime finalità e con i medesimi criteri, di un'ulteriore *tranche* pari a 45 milioni di euro, derivante dalla quota residua di risorse presenti nello stato di previsione delle spesa del ministero del Lavoro per l'anno 2017.

Se con l'integrazione dell'Accordo Quadro si chiude, pertanto, la fase transitoria dei servizi, è con la manovra di bilancio 2018 che si attuano gli impulsi maturati nel corso di tale ciclo e si gettano le basi del modello a regime.

La nuova legge finanziaria, infatti, all'articolo 1 (commi 793-807) introduce disposizioni riguardanti il completamento del processo di transizione delle funzioni inerenti i servizi per l'impiego, riconfigurati dal D. Lgs. n. 150/2105 come strutture regionali **(2)**, mediante il trasferimento del relativo personale in capo alle Regioni o alle agenzie /organismi di rango regionale, secondo le rispettive discipline territoriali con il conseguente e corrispondente incremento della relativa dotazione organica. A tal fine, si stabilisce lo stanziamento a favore delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 2018, di risorse stabili nazionali, per un ammontare pari a 235 milioni di euro, per la copertura dei contratti a tempo indeterminato degli operatori di servizi per l'impiego (ad oggi circa 5.605 unità) coinvolti nel percorso di attuazione della legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio) e tuttora in attesa di una chiara collocazione giuridica **(3)**. La norma di bilancio, inoltre, introduce finanziamenti pari a 16 milioni euro a favore del personale dei CPI impiegato con contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa, per la proroga delle relative forme contrattuali e per la possibile stabilizzazione del personale a tempo determinato (ad oggi circa 365 operatori) attraverso l'estensione dell'applicabilità delle procedure descritte all'art. 20, comma 4 del D. Lgs. n. 75 del 2017 (nell'ambito dell'attuazione della legge 124/2015, cd. Legge Madia di Riforma della pubblica amministrazione), per gli aventi diritto secondo i requisiti fissati dalla norma e in deroga ai limiti vigenti in materia di assunzioni da parte della amministrazioni regionali **(4)**. I contratti a tempo determinato e le collaborazioni coordinate e continuative, in essere alla data del 31 dicembre 2017, sono prorogati dalla legge fino al 31 dicembre 2018, ovvero fino alla conclusione delle citate procedure di stabilizzazione. Tali trasferimenti del personale, stabile ed a termine, alle Regioni ed agli enti regionali sono effettuati in deroga e non sono computati ai fini del calcolo dei limiti assunzionali vigenti. La norma, infine, rimanda ad un decreto interministeriale, da adottare previa intesa della Conferenza Stato –

Regioni, i trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario delle predette risorse per a copertura dei rapporti di lavoro sia a tempo indeterminato, che a tempo determinato e/o in rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Le fondamenta sui cui radicare il sistema vengono così poste e rappresentano la precondizione per lo sviluppo di un ragionamento più ampio sul ruolo e sulle prospettive di azione dei CPI, alla luce dei compiti significativi che la legge nazionale affida loro (articolo 18 del D. Lgs. n. 150/2015). Affinché la costruzione del sistema risulti però effettivamente sostenibile, l'avvio del nuovo processo deve tener conto di due capisaldi, entrambi ribaditi nella posizione della Conferenza delle Regioni sul provvedimento **(5)**:

- la previsione di un congruo periodo transitorio per permettere alle Regioni la definizione e la messa in atto delle necessarie condizioni normative, amministrative e organizzative, al fine di garantire la continuità nei servizi. A tal proposito, ai fini dell'effettivo subentro nell'esercizio delle funzioni, la norma introduce il termine del 30 giugno 2018 entro il quale le Regioni provvedono agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale ed alla successione dei contratti di lavoro. Fino a tale data, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere le attività di gestione del suddetto personale, anticipando gli oneri connessi, con successiva rivalsa sulle amministrazioni regionali. A tal fine, si prevede altresì l'adozione di uno schema tipo di convenzione tra le singole Regioni e le Province e Città metropolitane, da approvarsi in sede di Conferenza Unificata, per disciplinare le modalità di rimborso di tali oneri anticipati nel periodo transitorio. Anche se non specificato dalla norma, resta ferma, tuttavia, la necessità di prorogare/rinnovare nel periodo transitorio le sub convenzioni attualmente già in atto tra le Regioni e gli enti di area vasta – che derivano dall'applicazione dell'Accordo Quadro materia di politiche attive - per la regolazione del complesso di istituti giuridici connessi alla gestione del rapporto di lavoro, senza soluzione di continuità nell'erogazione dei servizi ed oltre il profilo finanziario attinente alle modalità tecniche di rivalsa;

- la garanzia della sostenibilità finanziaria, mediante uno stanziamento di risorse adeguato per consentire un ingresso "coperto" degli operatori alle dipendenze regionali o delle relative agenzie/enti. A questo proposito, va considerato che nei costi connessi al passaggio stabile del personale di derivazione provinciale nei ranghi regionali vanno contemplati anche le voci accessorie della retribuzione, con i necessari adeguamenti per il riequilibrio e l'armonizzazione con i trattamenti dei dipendenti già in forza presso l'ente subentrante. Pertanto, nel determinare il totale delle risorse della manovra, le Regioni hanno sottolineato la necessità di assicurare una piattaforma minima congrua per sostenere anche i costi indiretti e riflessi della regionalizzazione. In tale ottica, la norma di bilancio prevede l'applicazione al personale trasferito, titolare di un rapporto di lavoro subordinato, del trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto per il personale delle amministrazioni di destinazione, con conseguente adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale a valere sulle risorse stanziato con la manovra e, laddove necessario, su quelle regionali, salvo l'equilibrio di bilancio. Inoltre, all'articolo 1, comma 445 quater si introducono disposizioni generali finalizzate alla progressiva armonizzazione dei trattamenti economici del personale di derivazione provinciale, transitato presso altre amministrazioni pubbliche nell'ambito del processo di attuazione della legge n. 56/2014, con quello relativo al personale dell'amministrazione di destinazione.

Note:

(1): Si rimanda, ai fini di un approfondimento sui contenuti dell'Accordo Quadro, al Quaderno di Tecnostruttura del 28 dicembre 2016, nel contributo "[L'Accordo Quadro in materia di politiche attive](#)".

(2): Per una disamina più completa sul nuovo assetto organizzativo dei servizi per l'impiego, determinato dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 150 si rimanda al Quaderno di Tecnostruttura del 22 dicembre 2015, "[I "nuovi" servizi per il lavoro nel Jobs Act](#)".

(3): Si ricorda, infatti, che fino a oggi il personale di derivazione provinciale impiegato nei CPI risulta, di fatto, ancora alle dipendenze formali delle Province e delle Città Metropolitane, ovvero assegnato alle amministrazioni regionali in via temporanea, mediante il ricorso ad istituti quali il comando e il distacco o mediante forme di avvalimento.

(4): Resta fuori dalla manovra finanziaria, pertanto, il bacino del personale afferente a società esterne *e/o in house* affidatarie di servizi per l'impiego, che negli anni ha raggiunto anche numeri cospicui e che caratterizza il tessuto professionale degli operatori in alcune realtà regionali.

(5): Si rimanda, per maggiori dettagli, al documento "Posizione delle Regioni sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (a.s. 2960)", adottato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 9 novembre 2017 (protocollo n. 17/161/CU01/C2) ed al documento recante emendamenti all'A.C. n. 4768 in materia di CPI e di riequilibrio dei trattamenti economici dei dipendenti ex provinciali transitati nei ruoli regionali, approvato dalla Conferenza delle Regioni il 6 dicembre 2017 (protocollo n. 17/179/CU01/C1-C2-C9), ai fini dell'espressione del parere sul disegno di legge in sede di Conferenza Unificata.

Dossier

Il consolidamento dei servizi e le prospettive evolutive

Il consolidamento dei servizi e le prospettive evolutive

L'attività svolta dalle Regioni negli ultimi tre anni, sotto l'egida dell'Accordo Quadro in materia di politiche attive, ha riguardato perlopiù il mantenimento dei servizi per il lavoro, con la salvaguardia della continuità professionale. In attuazione delle modalità organizzative profilate nelle convenzioni bilaterali attuative dell'Accordo, le Regioni hanno optato nel periodo transitorio prevalentemente per la conservazione del personale operante nei CPI alle dipendenze degli enti di area vasta/città metropolitane, ovvero per il suo utilizzo da parte dell'amministrazione regionale, nelle forme giuridiche consentite, ferma la titolarità del rapporto di lavoro in capo alle ex-Province.

A tal riguardo, dai monitoraggi effettuati in seno al Coordinamento tecnico della IX Commissione risulta che, tra le quindici amministrazioni regionali a statuto ordinario, sette Regioni hanno optato per il mantenimento del personale presso il livello provinciale, cinque Regioni hanno fatto ricorso a forme di avalimento dello stesso da parte dell'amministrazione regionale, sette Regioni hanno scelto la strada della sua assegnazione temporanea alla Regione ovvero alle agenzie regionali e organismi similari presenti e/o costituiti sul territorio, nelle forme del distacco e del comando. In alcune realtà, la gestione del personale ha visto la coesistenza di più istituti e modalità, nell'ambito di un processo comunque *in itinere*.

Un dato significativo, emerso dalle ricognizioni, riguarda la costituzione o la conferma delle Agenzie regionali per il Lavoro, già presenti in dieci realtà (seppur con diversa configurazione), nonché in procinto di introduzione in altri territori **(6)**. Si tratta, in alcuni casi, di organismi derivanti dall'attuazione territoriale del decentramento amministrativo operato dal decreto legislativo n. 469/1997, ad oggi rimodulati con nuove funzioni; in altri casi, di strutture regionali di nuova, più recente istituzione. Le Agenzie, pur dotate di autonomia giuridica, organizzativa, patrimoniale e contabile, sono centri di competenza tecnica rispondenti sempre agli indirizzi programmatici e strategici degli assessorati regionali nella gestione e qualificazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive. Sovente, all'Agenzia viene affidata anche il coordinamento e competenze gestionali in materia di centri per l'impiego e di alcune misure e strumenti di politica attiva. Peraltro, la presenza di Agenzie regionali per il Lavoro caratterizza anche le Regioni a statuto speciale, configurandosi in talune esperienze come aree interne/dipartimenti delle direzioni regionali del lavoro.

Una parte del personale dei CPI in alcune Regioni, ove il processo di istituzione e conferimento è stato più “spinto”, è stato allocato presso l’Agenzia, anche tramite la forma del comando; parimenti, in alcune esperienze si è anche proceduto al distacco funzionale del personale dipendente dall’amministrazione regionale. In altre Regioni si tratta di un percorso ancora aperto, legato essenzialmente alle reali prospettive evolutive del sistema dei servizi per il lavoro nell’ambito di un modello di *governance* che solo oggi, con il passaggio a regime, si sta delineando in modo chiaro.

Nelle riflessioni maturate sul piano tecnico e politico, sono emersi alcuni primi orientamenti in merito alle possibili modalità di gestione dell’imminente passaggio degli operatori dei CPI alle dipendenze delle Regioni, che tengono conto delle diverse problematiche inerenti all’inquadramento giuridico ed al conseguente trattamento del personale, in rapporto al trasferimento nei ranghi regionali ovvero in capo ad organismi *ad hoc* costituiti, quali appunto le agenzie. In tal senso, anche l’approfondimento istruttorio in seno alla Conferenza delle Regioni viene sviluppato in modo integrato tra le Commissioni che si occupano, rispettivamente, di “affari istituzionali e personale” e di “lavoro”, nonché con la Commissione competente in materia finanziaria. Ciò al fine di sviluppare un ragionamento organico, che tenga insieme i diversi profili di un processo articolato, nell’ambito di una *vision* strategica rispetto alla *governance* del mercato del lavoro, che si fonda sul ruolo propulsivo e operativo delle Regioni.

Note:

(6): In alcuni territori, sono attualmente all’esame delle assemblee legislative progetti di legge tesi a riorganizzare l’assetto del mercato del lavoro, con l’introduzione ovvero l’assegnazione di nuove funzioni alle Agenzie regionali.

Dossier

La cassetta degli attrezzi: regole e strumenti

La cassetta degli attrezzi: regole e strumenti

Il disegno territoriale dei servizi per l'impiego, con la corretta imputazione di ruoli, compiti e funzioni, è una pagina ancora da completare.

La legge nazionale (articolo 11, comma 1, lettera a) e articolo 18 del D.Lgs. n. 150/2015) ha assegnato alla responsabilità delle Regioni la garanzia dell'esistenza e della funzionalità dei CPI, chiamati ad erogare nei confronti dei cittadini un complesso di rilevanti misure di politica attiva, che si configurano come LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni (articolo 28 del D.Lgs. n. 150/2015). Sempre la legge nazionale affida ad un decreto ministeriale la specificazione di tali LEP (articolo 2 del D.Lgs. n. 150/2015), come ad un decreto ministeriale viene rimandata l'individuazione dei criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro (articolo 12 del D.Lgs. 150/2015), ai fini della corretta interazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. Entrambi i provvedimenti devono essere adottati previa intesa della Conferenza Stato – Regioni. Al ministero del Lavoro, su proposta dell'ANPAL, è invece demandato il provvedimento in materia di individuazione dei parametri e di regolazione della congruità dell'offerta di lavoro (articolo 25 del D.Lgs. n. 150/2015) **(7)**.

La definizione del modello organizzativo, che ha impegnato fino ad oggi le istituzioni, è quindi solo una parte del ragionamento, poiché occorre determinare le regole per un funzionamento efficace dei servizi, a garanzia dell'omogeneità e qualificazione del sistema in una dimensione nazionale. Occorre, inoltre, stimolare la positiva integrazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, nell'ambito di una rete di strutture ed interventi che deve rispondere a requisiti di qualità, affidabilità, sicurezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

L'esperienza su entrambi i livelli di ragionamento soccorre ed è una buona bussola per indicare la via maestra.

Le Regioni dai tempi del decentramento amministrativo (con il D.Lgs. n. 469/1997) e, a seguire, del decentramento legislativo (con la legge n. 3/2001 di riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) hanno definito, programmato e regolato nei rispettivi territori la cornice di riferimento del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego pubblici e privati, svolgendo una funzione di indirizzo e coordinamento della rete delle strutture operative (i CPI

provinciali ed i soggetti pubblici/privati accreditati in conformità alle normative regionali, ai sensi del D.Lgs. n. 276/2003). In questo ambito, si è registrato anche un impegno sul versante della qualificazione e della standardizzazione dei servizi. Vero è che in un'esperienza consolidata in quasi un ventennio, prima dell'intervento di riordino operato dal *Jobs Act*, si riscontrano luci e ombre, con differenze sul piano gestionale dei servizi, oltre che dei modelli organizzativi; in questo ambito, a pratiche di eccellenza, riscontrabili in alcune realtà regionali, si sono affiancati alcuni ritardi e debolezze in altri contesti.

Ad ogni modo, tale esperienza, nei suoi lati positivi e nelle lezioni apprese circa le criticità da evitare, non è andata dispersa, ma è stata capitalizzata nel momento in cui le Regioni, nella nuova stagione dei servizi, si sono sedute al tavolo tecnico e politico con le amministrazioni centrali per discutere sul contenuto dei provvedimenti da adottare in merito ai LEP dei servizi per il lavoro ed in merito al loro regime di accreditamento, in una dimensione di sistema nazionale teso a superare i dislivelli ma, al contempo, a difendere e valorizzare le peculiarità.

Nella proposta che le Regioni, nel mese di luglio di questo anno, hanno elaborato e sottoposto all'attenzione del ministro del Lavoro si affronta in un'ottica integrata la riflessione in merito, rispettivamente:

- alla pianificazione congiunta delle politiche del lavoro in un perimetro di *governance* interistituzionale condivisa;
- alla specificazione dei LEP dei servizi per il lavoro, da garantire in modo uniforme ai cittadini ed alle imprese;
- alla declinazione dei criteri comuni per l'accREDITamento dei servizi, ai fini di un corretto e positivo rapporto tra pubblico e privato.

Si tratta, infatti, di aspetti complementari ed inseparabili, che attengono tutti alla definizione delle regole del sistema e della conseguente "cassetta degli attrezzi" per il funzionamento dei servizi pubblici e privati del lavoro.

La proposta delle Regioni si è sviluppata con l'intento di procedere insieme all'amministrazione centrale secondo uno spirito di leale collaborazione, che va oltre il netto riparto delle competenze, per affrontare con più forza e comune impegno la sfida di far funzionare in Italia le infrastrutture del mercato del lavoro. Di fatto, tale impostazione ha guidato l'approfondimento tecnico e politico per la redazione delle bozze dei due provvedimenti ministeriali, rispettivamente, ex articolo 2 ed ex articolo 12, comma 1 del D. Lgs. n. 150/2015.

Il lavoro sui due DM ha trovato finalizzazione in sede di Conferenza Stato - Regioni, con l'Intesa del 21 dicembre 2017, sopraggiunta a seguito di un lungo confronto tecnico e politico, culminato nella stesura di un testo normativo che rappresenta un buon punto di equilibrio e mediazione tra le istanze.

Entrambi i provvedimenti, infatti, si basano su un approccio di sostenibilità del sistema, accanto all'obiettivo di un suo miglioramento omogeneo e complessivo.

Ha giovato al confronto, tecnico e politico, il consolidato di prassi e regolamentazioni già

presenti nei territori regionali, così come la consapevolezza dei possibili *vulnus* sistemici.

Così, nel caso dei LEP, sono state codificate e declinate le prestazioni che i CPI dovranno assicurare alle persone disoccupate ed alle imprese, partendo dalla cornice normativa nazionale – che contempla anche il recente D. Lgs. n. 81/2017 in materia di lavoro autonomo - e tenendo conto dell'esigenza di descrivere in modo chiaro la tipologia ed il flusso di attività per la presa in carico e per l'erogazione delle misure di politica attiva ai diversi beneficiari, con i singoli *output* e *outcome* e con i diversi *step* del percorso personalizzato costruito per ciascun utente. In questo lavoro, sono state messe a fattor comune le riflessioni tecniche già avviate negli anni sul versante della qualificazione dei servizi, alla luce della nuova normativa di riordino degli stessi e della necessità di individuare un sistema omogeneo di prestazioni essenziali, lasciando all'autonomia dei territori gli standard organizzativi dei servizi.

D'altra parte, l'approfondimento, lungo e serrato, sul tema dell'accreditamento non ha potuto che svilupparsi se non partendo da una sintesi ragionata degli elementi qualificanti gli esistenti sistemi regionali di accreditamento, nell'intenzione di preservare la qualità del modello ed evitare, al contempo, la sovrapposizione dei livelli nazionale e regionale di intervento e, di conseguenza, la ridondanza delle politiche. Sono stati così individuati i requisiti di ammissibilità giuridici e strutturali, comuni a tutti sistemi di accreditamento, e i requisiti aggiuntivi che ogni sistema di accreditamento, nell'ambito delle proprie specificità territoriali, può prevedere con riferimento al numero delle sedi operative, alla solidità economica, all'affidabilità ed all'esperienza e professionalità degli addetti.

Analogamente, con l'Accordo espresso nella seduta della Conferenza Unificata del 21 dicembre trova finalizzazione anche il Piano di Rafforzamento dei servizi per il lavoro, previsto dall'articolo 15, comma 1, del DL n. 78/2015 e richiamato nei due Accordi Quadro in materia di politiche attive **(8)**. Il Piano di Rafforzamento, come noto, è volto a migliorare lo stato di erogazione delle misure di politica attiva nei confronti del cittadino, mediante un utilizzo coordinato delle risorse della programmazione operativa regionale e nazionale. L'obiettivo è definire un quadro comune di riferimento, per orientare l'utilizzo delle risorse verso obiettivi concordati per il miglioramento e la qualificazione dei servizi per l'impiego, rafforzandone la base professionale, con l'immissione di 1000 operatori aggiuntivi - cui si sommeranno altri 600 operatori con profili legati al sociale per la presa in carico multidimensionale degli utenti destinatari di strumenti di inclusione attiva - a valere sulle risorse della programmazione operativa nazionale **(9)**. Ciò sempre nel rispetto costante delle regole che presidono l'utilizzo dei fondi europei e nell'alveo del principio di addizionalità degli stessi.

Le Regioni, sia nel lungo *iter* di stesura del Piano, sia in sede di espressione del parere presso la Conferenza Unificata, riunitasi già a maggio 2017, avevano ribadito l'importanza di pervenire all'approvazione del Piano, giunto ormai ad una formulazione condivisa, al contempo sottolineando la necessità di mantenere correlati ed integrati ambedue i piani: la stabilizzazione con risorse ordinarie nazionali del sistema e la sua crescita in una prospettiva futura. In questa logica, l'adozione del piano era stata "sospesa" in attesa che, con la legge di bilancio, si definissero le condizioni strutturali per la messa a regime.

Oggi che il Piano è stato perfezionato con l'Accordo, si apre di fatto una nuova fase di potenziamento dei servizi per l'impiego che, necessariamente, richiederà la congruità dei tempi e delle procedure da definire e porre in essere. A tal riguardo, già durante il negoziato con le

amministrazioni centrali e, da ultimo, in sede di Conferenza, le Regioni hanno sottolineato l'esigenza di poter contare sulla massima autonomia e flessibilità organizzativa nel percorso di assunzione e allocazione delle risorse umane aggiuntive, valorizzando a tal fine le esperienze già in atto sui territori (tra cui, ad esempio, gli affidamenti di servizi a società *in house* ed il ricorso ad appalti). Parimenti hanno ribadito la necessità di mantenere una prospettiva unitaria rispetto all'intero complesso dei nuovi operatori addizionali, prevedendo modalità integrate nei canali e nelle procedure selettive, anche con riferimento ai profili professionali legati al *welfare*. Sarà, comunque, la convenzione bilaterale da sottoscrivere tra la singola amministrazione regionale e l'ANPAL che guiderà nel dettaglio tale percorso, sul piano organizzativo e finanziario.

Una volta delimitato il terreno, definite le regole del gioco, approntate le risorse e gli strumenti e, soprattutto, rafforzata la squadra, i tempi sembrerebbero maturi per iniziare veramente a giocare una nuova partita delle politiche attive, dove le Regioni e i loro "nuovi" servizi per l'impiego dovranno svolgere un ruolo da protagonisti, in raccordo con le funzioni assegnate dalla legge all'ANPAL, nell'ambito di una *governance* condivisa.

Il 2018 si configura, tuttavia, ancora come un anno di passaggio per l'entrata a regime di tutti gli elementi di novità descritti. L'impegno profuso da tutte le amministrazioni per arrivare fin qui è stato considerevole e non scontato; molto resta ancora da fare, per far davvero decollare i servizi con nuove, più solide basi e con rinnovati obiettivi, nell'ambito di un quadro di riferimento comune.

Note:

(7): Non trattiamo, in questo contesto, le disposizioni relative alle infrastrutture informatiche ed alla strumentazione tecnica e operativa dei CPI, né quelle riguardanti le misure di politica attiva a valenza nazionale (nello specifico, l'assegno di ricollocazione, ex art. 23 e 24 del D.Lgs. n. 150/2015); su entrambi i rilevanti versanti, segnaliamo l'intenso lavoro tecnico che si sta svolgendo tra le Regioni e l'ANPAL.

(8): Si rimanda, per un approfondimento, al Quaderno di Tecnostruttura del 28 dicembre 2016, nel contributo "[L'Accordo Quadro in materia di politiche attive](#)".

(9): In particolare, la copertura delle mille unità aggiuntive di operatori avverrà a valere sulle risorse del programma operativo complementare "Sistemi di politiche attive per l'occupazione", per un importo complessivo pari a 105 milioni di euro. Nelle prime bozze della convenzione bilaterale attuativa del Piano, diffuse a livello tecnico ed ancora oggetto di istruttoria, le Regioni si configurerebbero come organismi intermedi del POC SPAO.

Approfondimenti

Aree interne: a che punto siamo

Introduzione

di **Teresa Cianni, Poalina Notaro**

Tecnostruttura - Settore Fse

Il rilancio delle aree interne, ponendole al centro di specifiche *policy*, rappresenta un cambio di paradigma rispetto al passato quando dominava la convinzione che le città costituissero il motore dello sviluppo economico di un Paese.

In realtà non vi sono evidenze empiriche che supportino tale teoria, ma anzi al contrario si sta facendo sempre più strada l'idea che le aree interne abbiano un potenziale di sviluppo da valorizzare affinché generi impatti positivi sulla crescita dei territori.

Sulla base di tale convincimento, il governo italiano ha deciso di mettere a punto uno strumento in grado di fornire efficaci soluzioni per lo sviluppo economico e sociale delle aree meno sviluppate e competitive e, al tempo stesso, risolvere il nodo cruciale della parziale attuazione ed implementazione dei fondi comunitari: la Strategia Aree Interne (SNAI).

La formulazione della Strategia Aree Interne prende avvio al termine del ciclo di programmazione 2007-2013, allorché diviene necessario consolidare o formulare nuove strategie di sviluppo e competitività nella prospettiva del quadro europeo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, per giungere alla sua definizione nel 2014 con l'approvazione dell'Accordo di Partenariato.

Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali. Nel lungo periodo la strategia mira invece ad invertire le attuali tendenze demografiche delle Aree Interne del Paese, rallentando lo spopolamento e rivitalizzando il tessuto locale.

Questa politica sarà realizzata utilizzando come leva finanziaria la programmazione dei fondi comunitari per il 2014-2020, combinati con la previsione di risorse ordinarie dedicate.

Il contributo che segue intende offrire una panoramica in merito all'attuazione delle strategie regionali per le aree interne a tre anni dall'avvio, fornendo alcuni spunti in ordine al ruolo del FSE nel supporto alla SNAI.

Nella prima parte si sintetizzano gli elementi principali e trasversali descritti nei POR FSE, con riferimento agli obiettivi, alle sfide e alle attività previste per il contributo alla strategia.

La seconda parte presenta un quadro sullo stato dell'arte della definizione di strategie d'area delle Regioni, distinguendo tra quelle approvate e quelle in bozza ed indicando i casi in cui sia già stato sottoscritto l'Accordo di Programma quadro (APQ).

La terza parte descrive i modelli di *governance* per l'attuazione della Strategia, con riferimento agli strumenti programmatici e di realizzazione individuati dalle amministrazioni.

Uno specifico *focus* è dedicato agli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), che rappresentano uno strumento programmatico ulteriore a complemento dell'APQ per l'attuazione della Strategia per le Aree interne, oggetto di approfondimento in un'apposita **scheda allegata**.

Documenti Allegati

[scheda-ITI](#)

Approfondimenti

Gli elementi principali emersi dai POR FSE

Gli elementi principali emersi dai POR FSE

Tutte le Regioni, tranne la Provincia autonoma di Bolzano, hanno aderito alla Strategia nazionale per le Aree Interne e nei POR (FSE) hanno descritto l'attuazione di una specifica strategia regionale che contempla la partecipazione di fondi comunitari (FESR, FSE e FEASR) nazionali e regionali, in forma integrata e complementare. Con riferimento ai Programmi Operativi, le Regioni, nella sezione dedicata allo sviluppo territoriale, hanno indicato i modi in cui la strategia territoriale contribuisce al conseguimento dei risultati e degli obiettivi del PO, privilegiando i contesti che si distinguono per maggiori fabbisogni (aree interne, territori, scuole e destinatari con caratteristiche o esigenze specifiche).

Nello specifico è stato messo in evidenza come le linee di intervento della strategia vanno ad integrare in modo complementare e sinergico gli interventi previsti dai POR, garantendo ad esempio il miglioramento dei servizi essenziali, l'adeguamento delle infrastrutture, la concentrazione di saperi, conoscenza e creatività, la riqualificazione del patrimonio storico-culturale e paesaggistico e delle risorse ambientali, ecc.

Sfide/obiettivi generali

Partendo dai fabbisogni espressi dalla popolazione, dagli enti pubblici e dalle imprese locali, la strategia individua le possibili risposte alle sfide del territorio, identificando gli obiettivi principali da raggiungere.

Tra questi si possono annoverare:

- la valorizzazione delle risorse sociali, economiche, culturali e identitarie delle aree interne per ridurre gli squilibri territoriali e incrementare la capacità attrattiva del territorio regionale;
- la tutela del territorio e la sicurezza degli abitanti;
- il miglioramento dei servizi essenziali e la promozione dello sviluppo economico attraverso la

valorizzazione delle potenzialità esistenti, per creare nuove opportunità di lavoro, migliorare la dotazione e la qualità dei servizi collettivi, accrescere l'inclusione sociale e ridurre l'abbandono del territorio, con il fine ultimo di invertire le dinamiche di spopolamento;

- lo sviluppo del capitale sociale e professionale;
- lo sviluppo delle *competenze verdi* nell'ambito degli interventi volti a sostenere la formazione, la qualificazione e l'aggiornamento della forza lavoro;
- l'incremento della qualità della vita e la disponibilità di servizi, in particolare di carattere socio-educativo, di animazione sociale, di inclusione lavorativa e socioculturale;
- il potenziamento di servizi dedicati alla cura della persona e delle famiglie.

Attività/aree di intervento

Le principali aree di intervento si possono suddividere in due macro ambiti, quello relativo alle condizioni di cittadinanza e quello connesso alle condizioni di mercato.

Per il primo si fa riferimento ai seguenti settori: socio/sanitario, istruzione e formazione, mobilità/trasporti, tutela del territorio; per il secondo: attività produttive (artigianato, industria, cooperazione), turismo, commercio, servizi, sistemi agroalimentari, beni culturali, energia, sostenibilità ambientale.

Tra le principali attività previste si evidenziano:

- percorsi di sviluppo per contrastare il declino economico, il depauperamento demografico e sociale, l'abbandono e il degrado dei centri minori;
- servizi per la persona e le comunità locali (mobilità sostenibile, salute, scuola, connettività, ecc.);
- interventi di tutela del territorio e sostenibilità ambientale;
- interventi di valorizzazione delle risorse naturali, culturali e promozione del turismo sostenibile;
- finanziamento di attività di recupero della manifattura, artigianato e produzioni agricole e agroalimentari;
- sostegno alla creazione di nuovi posti di lavoro nei settori economici che maggiormente favoriscono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in coerenza con la Comunicazione della Commissione UE "Green Employment Initiative";
- potenziamento dei servizi di cura e socio-educativi;
- incentivi allo sviluppo di imprese (in particolare PMI nel settore artigiano);

- promozione di collaborazione tra i soggetti della ricerca e le imprese;
- sperimentazione di progetti di innovazione sociale.

Alla luce degli ambiti di intervento riportati emerge chiaramente che per l'attuazione delle azioni, si fa riferimento in particolare agli Obiettivi Tematici 8, 9 e 10.

Approfondimenti

Le Strategie d'Area: stato dell'arte

Le Strategie d'Area: stato dell'arte

Le Regioni hanno proceduto, mediante un'ideale analisi territoriale condivisa anche a livello centrale, ad identificare/individuare le aree interne (68 a dicembre 2016)⁽¹⁾ e a selezionare l'area pilota per l'avvio sperimentale della strategia d'area finanziata con Legge di Stabilità 147/2013.

L'attuazione operativa della strategia si articola in due fondamentali fasi:

- l'individuazione delle aree nelle quali concentrare l'intervento e l'inserimento delle aree nella programmazione dei Fondi SIE;

- la preparazione dei progetti di area e la realizzazione degli interventi da parte delle Autorità di Gestione dei programmi, nell'ambito del meccanismo attuativo dell'APQ che coprirà anche gli interventi realizzati con altre fonti finanziarie.

Ad oggi sono state approvate 8 strategie d'area, di cui 4 con APQ già sottoscritti.

In allegato la tabella che riporta le Aree Interne individuate per ogni singola Regione, distinguendo tra le Strategie approvate (8), le bozze in via di definizione (25) e le aree senza ancora una strategia di intervento.

Note:

(1): Fonte: Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne presentata al CIPE dal ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno Claudio De Vincenti, Dicembre 2016.

Documenti Allegati

[Tab-Aree-Interne-per-Regione](#)

Approfondimenti

Governance e strumenti programmatici della Strategia

Governance e strumenti programmatici della Strategia

Governance

Le Regioni costituiscono i principali attori istituzionali nel processo di realizzazione della Strategia e, infatti, sono gli enti che hanno avviato la selezione e proposto le aree-progetto sulla base di criteri condivisi con le amministrazioni centrali, individuando all'interno dei POR le aree di intervento, le linee generali delle proprie specifiche strategie d'area, gli obiettivi strategici da perseguire e le risorse finanziarie stanziare (ad esempio percentuali dedicate e variabili, l'assegnazione attraverso ITI, ecc.).

I Comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e, anche in forma di aggregazione di Comuni, offrono lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo.

Le amministrazioni centrali, insieme alle Regioni, hanno il compito di garantire una politica ordinaria coerente. Nello specifico hanno infatti condiviso la scelta delle aree-progetto e il prototipo con cui ogni Regione ha avviato (o intende avviare) la strategia garantendo la coerenza dei criteri adottati per la selezione di tali aree, nonché gli interventi di adeguamento dei servizi, assicurando la complementarità degli interventi aggiuntivi regionali.

Strumenti

L'Accordo di Programma Quadro (APQ), sottoscritto dalle Regioni, dagli enti locali, dall'amministrazione centrale di coordinamento e dalle altre amministrazioni, costituisce lo strumento che consente la collaborazione tra i diversi livelli di governo e i presidi che, a livello locale, regionale e centrale, gestiscono i temi oggetto dell'intervento.

Nell'APQ vengono individuate: finalità e oggetto dell'intervento, copertura finanziaria, obblighi delle parti (distinguendo tra singole amministrazioni centrali, Regioni e soggetto capofila), governance, sistema di gestione e controllo, ruoli ed impegni dei responsabili dell'accordo e

dell'attuazione degli interventi.

All'Accordo vanno allegati:

1. la "strategia d'area", che inquadra e motiva l'azione e i risultati che si intendono raggiungere nell'area e richiama i contenuti del programma degli interventi declinati nelle apposite schede;

2. il "programma degli interventi", che contiene l'insieme degli interventi finanziati (progetti-operazioni), l'interrelazione tra interventi e risultati attesi, gli indicatori di risultato pertinenti con le fonti, i target, incluse le relazioni tecniche sintetiche per singolo intervento/bando;

3. l'elenco degli "interventi cantierabili", che riporta il titolo di ciascun intervento/bando, il CUP, il soggetto attuatore, l'oggetto del finanziamento, il costo, la copertura finanziaria con l'indicazione delle fonti, lo stato procedurale al momento della sottoscrizione, la modalità procedurale attuativa (diretta o bando);

4. le "schede monitoraggio", che costituiscono l'oggetto su cui si attiveranno le procedure attuative per l'impiego delle risorse finanziarie previste nell'Accordo e che potranno essere monitorate in corso d'attuazione nel sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 delle politiche di coesione. Le schede, formulate per ciascun intervento finanziato (singolo progetto/operazione/insieme di progetti/operazioni omogenei), riprendono e completano, per ciascun intervento, i dati anticipati nella strategia d'area.

Alcune amministrazioni, per garantire un effettivo raccordo e coerenza tra Fondi e soggetti attuatori della Strategia, hanno previsto anche il ricorso a forme di coordinamento tra le varie AdG dei Fondi e gli attori territoriali coinvolti.

A tal fine sono state ad esempio prefigurate alcune strutture organizzative che intervengono a livello politico, amministrativo e tecnico-operativo:

- Assemblea dei Sindaci (Livello politico), con funzioni di indirizzo, scelta di obiettivi e di verifica relativamente all'attuazione della strategia;

- Ufficio di Piano (Livello amministrativo), con compiti di direzione e gestione amministrativa coordinata, predisposizione dei bandi, monitoraggio e valutazione;

- Regia strategica/Comitato di Pilotaggio (Livello tecnico-organizzativo), con competenze in merito alla direzione e gestione tecnico-progettuale coordinata, mobilitazione e organizzazione delle risorse per l'attuazione della strategia.

Sono inoltre stati previsti dei Tavoli di confronto tra i diversi attori ed i soggetti rilevanti, per monitorare periodicamente l'avanzamento di ciascun progetto e la realizzazione delle singole azioni nel rispetto degli obiettivi e dei tempi previsti.

Approfondimenti

Strumenti attuativi per la SNAI: le esperienze regionali

Strumenti attuativi per la SNAI: le esperienze regionali

L'APQ, come anticipato, costituisce lo strumento per l'attuazione delle Strategie d'Area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze). L'utilizzo dello stesso non preclude (in ogni caso) la possibilità di avvalersi di altri strumenti normati dai Regolamenti comunitari (ITI/CLLD) per l'attuazione di iniziative integrate che prevedano la mobilitazione di fondi diversi, questi dovranno però convergere all'interno dell'Accordo Quadro.

Diverse amministrazioni (circa la metà) infatti hanno previsto di ricorrere all'ITI **(2)** quale strumento per l'attuazione della Strategia per le Aree interne, due hanno invece fatto riferimento al CLLD **(3)** per attivare interventi per lo sviluppo locale partecipativo, un'altra allo strumento dell'Accordo di rete.

Oltre all'ITI e al CLLD, le modalità con cui le Regioni, attraverso i POR, contribuiscono alla Strategia per le Aree interne sono fondamentalmente:

- l'accantonamento di risorse a valere sui diversi Obiettivi Tematici dei PO e la concentrazione degli interventi sugli ambiti selezionati dalla Strategia aree interne;
- l'attivazione di bandi dedicati;
- la predisposizione di una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi rivolti all'intero territorio;
- l'inserimento di criteri di premialità nelle procedure di selezione degli interventi;
- la definizione di strumenti di programmazione negoziati (accordi di cooperazione) nel caso in cui i beneficiari siano altri enti pubblici;
- il ricorso alla sovvenzione globale.

Prime esperienze regionali

Alcune amministrazioni che hanno previsto nel POR di ricorrere all'ITI, per la definizione di interventi integrati nelle Aree Interne, hanno già avviato il percorso di definizione dello strumento; in alcuni casi (ad oggi due Regioni) si è optato per un unico ITI trasversale alle diverse aree che recepisce le linee di intervento e le modalità procedurali contenute nelle relative strategie.

In altri casi si è proceduto alla pubblicazione di Avvisi pubblici di chiamata a progetti che insistono sui territori e sugli ambiti di intervento individuati nelle strategie.

Alcune Regioni hanno emanato avvisi dedicati prevedendo risorse finanziarie che concorrono ad attuare le finalità generali della SNAI sui territori identificati come Aree Interne.

Sono stati ad esempio previsti:

- Con riferimento alle iniziative per l'inclusione sociale, interventi di potenziamento del Servizio di continuità ospedale-territorio per persone con limitazione dell'autonomia attraverso l'erogazione di buoni per l'accesso a servizi e prestazioni di carattere socio-sanitario.

- Relativamente alle politiche per l'inserimento e reinserimento lavorativo, sono state avviate iniziative di riqualificazione e di *outplacement* dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi e percorsi formativi connessi al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale o regionali, per destinatari e aziende che ricadono nelle aree territoriali previste dalla strategia.

In altri casi si è proceduto ad emanare avvisi con due linee di intervento e risorse distinte, una riservata alle aree individuate dalla strategia, l'altra ai restanti territori. Nel dettaglio sono stati previsti incentivi finalizzati all'assunzione di persone disoccupate residenti nei Comuni ricompresi nelle Aree interne.

Altre Regioni hanno fissato delle riserve premiali nell'ambito di avvisi destinati a tutto il territorio, attribuendo un punteggio ulteriore ai beneficiari che nella proposta progettuale abbiano previsto la realizzazione di attività nei territori che rientrano nella Strategia.

In particolare tale modalità è stata prevista per la realizzazione di:

- azioni di qualificazione e riqualificazione dei disoccupati di lunga durata;
- percorsi per adulti finalizzati al recupero dell'istruzione di base e al conseguimento di qualifica/diploma professionale, di progetti, da attuare nelle scuole, per il rafforzamento della partecipazione attiva e dei processi di apprendimento;
- interventi di potenziamento dei servizi per la prima infanzia.

Note:

(2): L'investimento Integrato Territoriale (ITI) è un nuovo strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione e di attuazione integrato. (Cfr. **Scheda specifica allegata**).

(3): Strumento normato dai regolamenti comunitari e specificato nell'Accordo di partenariato per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali. Questo strumento è particolarmente adatto per quelle iniziative/azioni/progetti che si basano proprio sul coinvolgimento di soggetti privati (es. filiere agro-alimentari; piccoli interventi di tutela/gestione nel campo della forestazione; sviluppo locale e PMI ecc.). Nel caso di Aree interne sarebbe importante che i CLLD fossero sempre impegnati anche nel campo del miglioramento dell'Accesso ai servizi alla persona (trasporto pubblico degli studenti, inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati) e del sostegno di azioni di innovazione sociale. I CLLD verranno selezionati per bandi, andranno quindi associati alle altre iniziative gradualmente e attraverso il loro contributo agli APQ.

Documenti Allegati

[scheda-ITI](#)

Aggiornamento

Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

Introduzione

di Pamela Ciavoni

Tecnostruttura - Settore Lavoro

Lo scorso 9 novembre 2017 è stato sancito in Conferenza Stato - Regioni, l'“Accordo integrativo sui corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande”.

Con il termine “integrativo” si fa riferimento ad un precedente atto, sancito in Conferenza Stato-Regioni in data 21 dicembre 2011 **(1)**, sul medesimo argomento. Trattandosi, pertanto, di ricomporre il quadro delle disposizioni, ci è apparso utile in questa sede recare un breve aggiornamento della materia.

La necessità di adottare nuove disposizioni per l'attività professionale di somministrazione di alimenti e bevande (SAB), infatti, nasce e matura in seno agli approfondimenti del Gruppo Tecnico Professioni, su istanza di alcune Regioni che hanno sollevato questioni relative all'organizzazione dei corsi di formazione abilitante per l'avvio di tali attività commerciali. Ne è derivata una lunga istruttoria che, tra riunioni di coordinamento interregionale e confronti con le amministrazioni centrali, ha portato alla definizione dell'Accordo integrativo. Vediamone insieme i principali passaggi.

Note:

(1): “Durata e contenuto dei corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande”.

Aggiornamento

Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

Natura e genesi dell'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011 su “Durata e contenuto dei corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare di somministrazione di alimenti e bevande”

La norma di riferimento su cui è stato costruito l'Accordo del 2011 è il decreto legislativo di recepimento della Direttiva cd. “Bolkestein” (2). Il decreto ha disciplinato i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali e ha stabilito che la frequenza di un corso di formazione regionale per il commercio e la somministrazione di alimenti e bevande (SAB), fosse un titolo abilitativo, alternativo al possesso di un diploma di scuola superiore/laurea attinenti e all'esperienza professionale maturata sul campo. La materia è stata così volutamente sottratta al principio di liberalizzazione ispiratore della direttiva Bolkestein e questo rappresenta un primo elemento da tener presente per contestualizzare il prosieguo del lavoro di cui si intende dare conto in questo aggiornamento.

Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, hanno ritenuto utile e doveroso uniformare tale formazione abilitante per l'avvio/esercizio di attività di SAB e così, nel 2011, la Commissione Istruzione, Formazione e Lavoro e la Commissione Attività Produttive – settore Commercio, hanno condiviso con il Ministero dello Sviluppo Economico l'Accordo che ha individuato alcuni requisiti

minimi. Tra questi:

- corsi regionali di formazione per SAB in materia di commercio di almeno 90 ore complessive;
- almeno 45 ore di formazione su materie inerenti gli aspetti igienico-sanitari e la sicurezza del consumatore.

Su questi aspetti, l'Accordo ha rappresentato un punto di arrivo importante per le Regioni, configurandosi, come del resto avviene da diversi anni per le professioni regolamentate, come atto di indirizzo generale volto a garantire un livello di formazione professionale in grado di qualificare i soggetti aspiranti all'esercizio dell'attività.

Note:

(2): art. 71, comma 6, lettera a) del D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 recante Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

Aggiornamento

Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

Fase applicativa dell'Accordo: utilizzo della modalità FAD per l'erogazione dei corsi di formazione

Successivamente all'adozione dell'Accordo Stato - Regioni, come di consueto è iniziata la fase di recepimento dei contenuti a livello territoriale, con atti di tipo amministrativo che hanno sancito l'avvio dei corsi di formazione in tutte le Regioni. Nel rispetto dei requisiti minimi dettati dall'Accordo ciascuna amministrazione regionale ha disciplinato la materia, introducendo talvolta ulteriori elementi caratterizzanti in rapporto anche alle richieste del territorio. Tuttavia, proprio nell'ambito di questa autonomia regolamentare, a partire dal 2015 molte Regioni hanno sollevato una criticità rispetto ad una particolare modalità di erogazione dei corsi di formazione per SAB, ovvero quella che prevede esclusivamente la formazione a distanza (FAD)/*e-learning*. Tale situazione è stata valutata come incontrollabile, nella misura in cui in alcune Regioni la modalità FAD per tali corsi di formazione è stata scelta e regolamentata per garantirne l'efficacia e la qualità, mentre in altre Regioni non vi è stata una specifica disciplina. La difficoltà applicativa è derivata, in particolare, dai vincoli determinati dal mutuo riconoscimento della formazione professionale, in virtù dei quali ciascuna Regione è comunque tenuta a riconoscere i corsi erogati in altri territori, anche se questi sono organizzati con modalità diverse come, nel caso in specie, quello della formazione a distanza.

A questo punto della trattazione, appare necessario fornire un breve chiarimento sulla natura e l'utilizzo della FAD nelle politiche formative delle Regioni. Premesso, infatti, che per questa fattispecie non esiste una specifica disciplina quadro e che anzi, il suo utilizzo rientra nell'alveo di competenza primaria attribuita a ciascuna Regione in materia di formazione professionale, nei fatti essa ha registrato un crescente utilizzo negli anni, con la conseguente valorizzazione dei percorsi *e-learning* soprattutto per alcuni corsi di formazione. Esistono, in questo ambito, alcuni progetti meritevoli di attenzione da parte di alcune Regioni, che hanno operato la scelta di disciplinare l'uso della FAD mediante l'utilizzo di alcune modalità (strutture appositamente dedicate che consentono una sistematica, continua ed efficiente interazione a distanza; verifiche delle piattaforme FAD utilizzate; tutor multimediali; sistemi di documentazione dell'apprendimento e di valutazione dei risultati; incontri in presenza). Inoltre sono state previste

specifiche procedure di controllo, sia sui soggetti attuatori che sui progetti formativi in *e-learning* presentati. Ne deriva un panorama ricco e diversificato di esperienze formative che, in linea con le indicazioni europee **(3)**, ha caratterizzato l'offerta regionale più evoluta.

Fatta questa doverosa precisazione e tornando al tema oggetto di questo articolo, la formazione per l'avvio di attività di SAB, è importante comprendere quali siano state le motivazioni che hanno portato le Regioni, come sopra detto, a ritenere l'esclusiva formazione a distanza come una modalità non idonea a garantire la qualità dell'apprendimento. Nel ragionamento maturato in seno al Gruppo Professioni, in cui è emersa la necessità di un confronto tra le Regioni su questo tema, si è partiti dalla considerazione che la formazione per l'attività di SAB è stata ritenuta di particolare "rilievo" poiché connessa al rilascio di un titolo abilitativo necessario per l'avvio/esercizio di attività commerciali che implicano un rischio/pericolo per la salute e la tutela dei consumatori. Pertanto, si è ritenuto necessario condurre un approfondimento volto ad indagare la possibilità di definire procedure standard per l'erogazione in modalità FAD dei corsi di formazione per SAB. In questo senso, l'ipotesi formulata a livello tecnico è stata quella di intervenire sul testo dell'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011, inserendo eventuali specifiche legate alla necessità di uniformare l'utilizzo della formazione a distanza. La decisione di individuare un correttivo ha trovato peraltro una legittimazione nelle stesse previsioni contenute nell'Accordo citato, che stabiliva proprio la possibilità di uniformare ulteriormente i corsi di formazione a seguito di verifica dell'impatto sui territori **(4)**.

Procedendo secondo questa direzione è stato necessario anche valutare il peso nelle varie Regioni delle problematiche riscontrate e, successivamente, verificare la volontà politica di apportare le opportune modifiche all'Accordo per regolamentare l'uso della FAD. Il monitoraggio sulle esigenze regionali è stato svolto da Tecnostruttura nel 2015.

Nel novembre del 2016, la IX Commissione Istruzione, Lavoro, Innovazione e Ricerca ha deciso di dare mandato al Gruppo Professioni di predisporre un documento tecnico di linee guida sull'utilizzo della FAD nei corsi abilitanti per l'attività di SAB, partendo dal presupposto che in molte Regioni tale modalità è stata disciplinata da un punto di vista qualitativo e/o quantificata in termini percentuali rispetto all'intera durata del percorso formativo.

Importante sottolineare che le medesime conclusioni sono state poi avallate anche dalla XI Commissione Attività Produttive, stabilendo così un raccordo politico tra i due ambiti Formazione/Commercio. Stessa condivisione era già stata raggiunta nel 2011 per la definizione del primo Accordo in materia.

Note:

(3): Nell'E-Learning Action Plan del 28 marzo 2001, la Comunità europea propone una definizione che più di ogni altra rappresenta la complessa evoluzione dell'e-learning, coniugando efficacemente la dimensione tecnologica con diversi approcci metodologici. Secondo l'Europa infatti per e-learning si intende "l'uso delle nuove tecnologie multimediali e di internet per migliorare la qualità dell'apprendimento facilitando l'accesso a risorse e servizi e favorendo sia la condivisione a distanza di informazione, sia la collaborazione".

(4): Il punto 8 dell'Accordo Stato - Regioni del 21 dicembre 2011 recita testualmente "Su richiesta delle parti, i contenuti del presente accordo sono soggetti a verifica, al fine di valutare l'impatto ed eventualmente la possibilità di revisione per uniformare ulteriormente i corsi di formazione sul territorio nazionale".

Aggiornamento

Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

Istruttoria e formalizzazione dell'Accordo integrativo

La prima questione affrontata in fase di stesura delle linee guida ha riguardato la necessità che venisse interpretato in maniera corretta il principio comunitario di libertà di accesso alle professioni ispiratore della Direttiva Bolkestein. Come sopra detto, infatti, se da una parte la stessa norma nazionale, prevedendo una formazione abilitante per l'avvio dell'attività commerciale di SAB, aveva inteso porre un requisito di accesso alla professione, dall'altra vi era la consapevolezza che non si potesse, attraverso lo strumento dell'Accordo tra Stato - Regioni per regolamentare tale formazione, introdurre ulteriori limiti non giustificabili e non proporzionali. Proprio in virtù di tali considerazioni, anche in sede di confronto con il Ministero dello Sviluppo Economico e con il Ministero del Lavoro, si è precisata l'intenzione di non voler porre vincoli all'uso della formazione a distanza, ma bensì condividere criteri unitari per l'utilizzo di tale formazione, applicandoli al caso specifico della somministrazione di alimenti e bevande, fermo restando il valore nazionale dell'abilitazione.

Si è trattato, in altre parole, di costruire una posizione "cautelativa" nei confronti di un possibile utilizzo esclusivo della modalità telematica rispetto a quello "in presenza", in rapporto alla rilevanza che la professione riveste per la salute e la sicurezza degli individui.

Tutto ciò premesso, l'integrazione al citato Accordo del 21 dicembre 2011 ha riguardato la modalità di svolgimento dei corsi di qualificazione abilitante in modalità FAD con la definizione di alcuni criteri condivisi:

- utilizzo della modalità FAD per l'erogazione dei corsi di qualificazione abilitante sempre consentita ad esclusione delle materie espressamente previste dall'Accordo del 21 dicembre 2011, ovvero salute, sicurezza, informazione e tutela del consumatore, nonché le materie riguardanti gli aspetti igienico/sanitari e le materie che prevedono attività di laboratorio o di esercitazione con attrezzature;
- conoscenza della lingua italiana scritta e orale a livello di base per i cittadini stranieri comunitari ed extracomunitari, valutata dagli enti gestori del corso con un apposito test

d'ingresso;

- esame abilitante da svolgere sempre in presenza e nel rispetto dei principi di accessibilità, trasparenza, tracciabilità, completezza, equità e non discriminazione.

L'Accordo è stato condiviso tra le Regioni e i Ministeri competenti ed ha rappresentato un esempio di proficua e intensa collaborazione tra la Commissione IX e la Commissione XI, entrambe supportate tecnicamente dalle professionalità di Tecnostruttura.

In Pillole

Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile nel Programma nazionale di Riforma (PNR)

Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile nel Programma nazionale di Riforma (PNR)

di Cecilia Cellai, Mariella Bucciarelli
Tecnostruttura - Settore Sviluppo Sostenibile

Nella Settimana europea delle Regioni e delle Città 2017– organizzata dal Comitato delle Regioni nell’ambito degli Open days - il 20 ottobre scorso, si è svolto a Pescara un incontro dal titolo "Regioni e città per il clima e la transizione energetica. Riflettere sull'Europa – Dialogo con i cittadini".

L’incontro è stato l’occasione per fare il punto sulle iniziative messe in campo, sia a livello europeo che regionale, sul fronte dell’adattamento ai cambiamenti climatici e su quello dell’efficientamento energetico. L’evento pescarese si è configurato, inoltre, come una tappa del processo partecipativo di pianificazione regionale, mediante il quale si prevede il coinvolgimento attivo degli attori istituzionali, economici, sociali (Regione, Comune, Comitato europeo delle Regioni ed organismi di supporto per i finanziamenti europei, Ministeri, università locali ed extra regionali, istituti di ricerca) per far conoscere alla cittadinanza le attività previste e gli obiettivi prefissati; sono state illustrate, inoltre, le misure di sostegno che l’Europa sta mettendo in campo in favore delle realtà locali territoriali.

La Regione Abruzzo risulta essersi distinta anche per avere fatto sì che tutti i 305 comuni abbiano aderito al Patto dei Sindaci, grazie anche ai fondi FESR e questo merita lo studio del modello Abruzzo come *best practice* inserita in un contesto europeo ed internazionale.

Con la sua partecipazione Tecnostruttura delle Regioni ha potuto testimoniare l’importanza strategica del Programma nazionale di riforma (PNR) come strumento delle Regioni a supporto delle azioni strategiche e del loro valore aggiunto, specie per la tutela a fronte del cambiamento climatico ed in generale in favore dello sviluppo sostenibile.

In particolare attraverso l'analisi dei tre target ambientali nelle tre annualità del PNR (2013, 2016, 2017) è risultato che le Regioni si sono attivate per: ridurre i propri consumi energetici, ridurre le emissioni climalteranti, ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia attraverso la promozione del risparmio e dell'efficienza energetica ed il sostegno al ricorso alle fonti rinnovabili, incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Inoltre sono stati evidenziati interventi regionali che afferiscono all'ambiente urbano, come naturale collettore della maggior parte degli interventi di efficienza energetica ed altresì di servizi *smart* di città e comunità intelligenti, potenziati e rinnovati dalla digital transformation, per semplificare ed agevolare i rapporti con i cittadini e le imprese; altresì, sono state riportate attività regionali importanti per la transizione verso un'economia circolare, in cui si attuano la riduzione degli sprechi e attenti modelli di consumo, nonché la gestione delle risorse naturali, materiali ed energetiche. Sono anche stati riportati interventi di riforma da agricoltura e agroindustria (biomasse, consumo suolo, agroalimentare, acqua, ecc) e le loro potenzialità (innovazione tecnologica). Il tutto mantenendo la funzione primaria della conservazione del clima, della tutela del paesaggio, del territorio e dell'ambiente attraverso una trasversale funzione formativa degli operatori nonché di comunicazione ed informazione strategiche per i cittadini e le comunità locali.

In allegato le slide curate da Tecnostruttura presentate durante il convegno.

Documenti Allegati

[Cambiamento-Climatico-PNR](#)

Pubblicazioni in uscita

Censis, 51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2017

La ripresa c'è, ma non sembra riguardare l'intero Paese. Il panorama tratteggiato nel Rapporto Censis 2017 descrive una ripresa dei consumi, ma insieme rileva un sempre più evidente divario tra chi è riuscito a superare il difficile momento della crisi economica e chi invece ne subisce ancora le conseguenze.

"Non si è distribuito il dividendo sociale della ripresa economica e il blocco della mobilità sociale crea rancore", si legge nel Rapporto; questo stato di cose ha generato anche la convinzione che sia difficile risalire la scala sociale (ne è convinto l'87,3% degli appartenenti al cento popolare), ma è molto facile scivolare in basso.

Ma sul fronte dell'occupazione in generale la situazione sta migliorando: permangono, infatti, i segnali di ripresa per l'occupazione dei giovani, già registrati nel corso del 2016.

Consulta il [51° Rapporto Censis](#)

Quaderni Tecnostruttura

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

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Giuseppe Di Stefano

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

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

E-mail: stampasegreteria@tecnostruttura.it

TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO

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

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

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

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

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