

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno del 28 giugno 2013

Indice

Editoriale

Lavoro, la parola chiave	4
--------------------------	---

Dossier - Servizi Per Il Lavoro

Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma	6
Introduzione	6
Una fotografia del contesto di attuazione regionale	9
Le novità della legge n. 92 del 2012 - Lo stato di disoccupazione	13
Le novità della legge n. 92 del 2012 - I livelli essenziali delle prestazioni	17
Evoluzione del contesto istituzionale e profili di incidenza	21

Focus - Fonti Rinnovabili

Qualificazione degli installatori di impianti, lo stato dell'arte	25
---	----

Approfondimenti - Appalti

Criteri socio/ambientali negli appalti	28
Il perseguimento di obiettivi sociali attraverso la contrattualistica pubblica: l'inserimento di criteri socio/ambientali negli appalti	28
Oggetto dell'appalto e specifiche tecniche	30
Criteri di esclusione e di selezione	33
Criteri di aggiudicazione	35
Condizioni di esecuzione	37
Prospettive per il futuro	39
Conclusioni	42

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013	45
Prime considerazioni sull'esperienza di assistenza agli audit Ce da parte di Tecnostruttura	45
Attività di audit della DG Occupazione nel 2010	47
Attività di audit della DG Occupazione nel 2011 e parte del 2012	49
Audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA	51
Audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA	54
Audit di sistema	55

Audit specifici: strumenti di ingegneria finanziaria	56
Audit specifici: correzioni finanziarie	58
Audit specifici: missione di fact-finding sulle spese certificate	59
Elementi comuni agli audit della CE	60
Considerazioni conclusive	63

In Pillole

Apprendistato, l'attuazione del Testo unico	65
---	----

News dall'Europa

Pubblicazioni in uscita

Editoriale

Lavoro, la parola chiave

In questi giorni la crisi occupazionale e i provvedimenti da attuare per porvi rimedio sono all'ordine del giorno dell'agenda politica. In questo numero affrontiamo uno dei temi "sotto osservazione": i servizi per il lavoro. Nel nostro dossier riportiamo le novità introdotte dalla legge n. 92 del 2012 con riferimento a due ambiti significativi che, non solo incidono sul sistema dei servizi, ma hanno ricadute sull'intero impianto dell'offerta delle politiche attive connesse. Parliamo di nozione di stato di disoccupazione, il riconoscimento dello status e la verifica sulla sua perdita o sospensione, e il concetto di livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro e la loro modulazione in relazione alle categorie dei destinatari dei servizi. Ed infine un sguardo ai possibili sviluppi nella materia, tenendo conto che il processo è in continua evoluzione.

Ancora legato al mondo del lavoro, nella sezione "In pillole", proponiamo un quadro aggiornato (dati a maggio 2013) dell'iter dell'istituto dell'apprendistato: dal varo del Testo unico (D.Lgs. 167/2011) alla sua attuazione a livello nazionale e territoriale, con la segnalazione delle criticità e proposte da parte delle Regioni.

Uno dei nostri approfondimenti è, invece, dedicato all'inserimento di criteri socio /ambientali negli appalti pubblici, al modo in cui le amministrazioni pubbliche possono contribuire, nell'appaltare beni e servizi a maggiore valenza sociale, al rispetto dell'ambiente e alla lotta contro i cambiamenti climatici, all'aumento dell'occupazione, promuovendo in particolare l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati. In definitiva, di come possono contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Fonti rinnovabili e qualificazione professionale sono poi trattati nell'approfondimento che tratteggia lo stato dell'arte sul percorso avviato per la definizione della qualifica degli installatori di impianti. Un percorso, avviato dal 2011, che ha visto impegnate in prima linea Regioni e Province autonome e sul quale andranno valutate le misure adottate nel recente decreto legge n. 63 del 4 giugno scorso.

Infine pubblichiamo le nostre considerazioni maturate nell'esperienza di assistenza svolta per le Regioni negli audit della Commissione europea – DG Occupazione nella programmazione 2007/2013, sottolineando gli elementi più rilevanti e innovativi. Si tratta di uno studio che auspichiamo possa essere utile nel miglioramento dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, anche in vista della futura programmazione 2014/2020.

Il direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, Lucio Battistotti, in “News dall’Europa” ci racconta l’avvio dei negoziati sul nuovo accordo di libero scambio tra gli Stati Uniti e l’Unione europea - il Partenariato transatlantico su commercio e investimenti -, volti ad eliminare gli ostacoli commerciali in una vasta gamma di settori economici, semplificando l’acquisto e la vendita di beni e servizi.

Dossier - Servizi Per Il Lavoro

Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma

Introduzione

di **Cristina Iacobelli**

Settore Lavoro - Tecnostruttura

La centralità riconosciuta ai servizi per l'impiego pubblici e privati, quali strutture primarie del mercato del lavoro, ha caratterizzato costantemente l'attività normativa, programmatica e amministrativa delle amministrazioni regionali negli ultimi quindici anni. I *Quaderni di Tecnostruttura* hanno in diverse occasioni dedicato degli approfondimenti a tale tematica, proponendosi di ricostruire lo stato dell'arte regionale e le prospettive di riforma del sistema dei servizi, in concomitanza con l'evolversi del dibattito istituzionale e in coerenza con il composito quadro di linee di indirizzo e di regole tracciate in ambito europeo e nazionale.

Come noto, sul piano europeo, gli orientamenti susseguiti nel tempo, a partire dalla vecchia Strategia europea per l'Occupazione (SEO) fino allo scenario attuale delineato dalla comunicazione Europa 2020, hanno fortemente richiamato la necessità di poter disporre di un sistema efficace di servizi finalizzati all'inserimento/reinserimento occupazionale e, in una visuale più ampia, ad un proficuo orientamento e sostegno delle persone nei molteplici processi di transizione nelle filiere integrate dell'istruzione, della formazione e del lavoro, tenuto conto della multiformità dei contesti in cui si acquisiscono le competenze e si sviluppa la vita professionale di ciascuno.

Sul piano nazionale, d'altro canto, la profonda riforma della cornice istituzionale, avviata con il decentramento amministrativo nel 1997 delle funzioni amministrative in materia di collocamento e politiche attive e completata con la modifica del Titolo V, Capo II della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha delineato un nuovo assetto di riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli enti locali, nell'ambito del quale la legislazione nazionale (tra cui il D.Lgs. n. 181 del 2000 con le successive modifiche intervenute, il D.Lgs. n. 276 del 2003 e, da ultimo, la legge n. 92 del 2012) ha progressivamente definito i principi generali di regolazione e le condizioni essenziali di funzionamento del sistema dei servizi del lavoro.

Alla luce di questa duplice dimensione, strategica e normativa, le Regioni e le Province autonome, mediante propri provvedimenti, hanno attuato e implementato nei propri contesti le indicazioni europee e nazionali, adeguandole alle specificità territoriali, nell'ambito dell'esercizio delle competenze regionali in materia di regolazione del mercato del lavoro e di programmazione degli interventi di politica attiva. Peraltro, in questo filone di operatività con l'esplosione della crisi

economica e occupazionale un ruolo fondamentale è stato svolto dai servizi per il lavoro nella gestione degli interventi di politica attiva connessi alla fruizione degli ammortizzatori sociali.

In questa sede, partendo da una breve fotografia del contesto attuale di regolazione ed azione dei servizi per il lavoro, può essere utile un ragionamento teso a tracciare un possibile scenario di evoluzione, dando conto in estrema sintesi di alcuni elementi di riflessione che si profilano, a livello politico e tecnico, nell'agenda dei lavori e nei tavoli di confronto interistituzionale.

Voci di glossario collegate

Strategia Europa 2020

Nel giugno 2010 il Consiglio europeo ha adottato la Strategia Europa 2020 al fine di stimolare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La strategia individua gli obiettivi principali della UE per la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'occupazione, l'istruzione e la riduzione della povertà per il 2020, che debbono tradursi in obiettivi nazionali. Gli orientamenti integrati Europa 2020 e sette iniziative quadro delineano in modo preciso il percorso verso una crescita sostenibile e in grado di creare nuovi posti di lavoro.

La strategia s'impenna su cinque obiettivi riguardanti l'occupazione, la ricerca, l'istruzione, la riduzione della povertà e i cambiamenti climatici/l'energia.

Perché la strategia Europa 2020 dia i frutti sperati, è stato istituito un forte ed efficace sistema di governo dell'economia per coordinare le azioni a livello UE e a livello nazionale.

I 5 obiettivi che la UE è chiamata a raggiungere entro il 2020 sono:

1. Occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni);
2. R&S: aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE ;
3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica
4. Istruzione: Riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10% ; aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria;
5. Lotta alla povertà e all'emarginazione: almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

Servizi per il lavoro

Sono i "servizi competenti", vale a dire i Centri per l'impiego (CPI) operanti su base provinciale e gli operatori pubblici e privati accreditati e/o autorizzati, in conformità delle normative regionali, a svolgere le funzioni relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla prevenzione delle disoccupazione di lunga durata, alla promozione dell'inserimento lavorativo, alla proposta di iniziative di qualificazione professionale. La

normativa nazionale e regionale determina gli interventi rivolti ai destinatari dei servizi per il lavoro, tra cui inoccupati/disoccupati, giovani, adolescenti che hanno assolto all'obbligo scolastico, donne, lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, imprese.

Dossier - Servizi Per Il Lavoro

Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma

Una fotografia del contesto di attuazione regionale

Come noto, il sistema dei servizi per il lavoro opera su base provinciale, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 lettera a) ed e) del D.Lgs. 469/1997 che, nel decentrare le funzioni amministrative inerenti all'incontro tra domanda e offerta di lavoro e all'erogazione delle politiche attive, ha previsto l'istituzione nelle Province dei Centri per l'impiego (CPI), strutture competenti alla gestione di tali attività. Con il D.Lgs. 181/2000 – nelle modifiche apportate dal D.Lgs. 297/2002 – alle strutture provinciali di collocamento sono stati affiancati i soggetti privati ed è stata abbracciata una nozione più estesa di “servizi competenti”, comprensiva dei CPI e degli altri organismi autorizzati e/o accreditati a svolgere le funzioni finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro in conformità alle normative regionali. Con il D.Lgs. 276/2003, infine, è stato completato il quadro di riferimento per l'esercizio delle funzioni dei servizi per il lavoro, mediante l'introduzione dei regimi regionali di autorizzazione ed accreditamento e la definizione dei criteri per la cooperazione tra il pubblico e il privato, ferme restando alcune funzioni amministrative svolte in via esclusiva dalle Province.

Questo assetto ha trovato nelle Regioni e nelle Province autonome una puntuale declinazione, sia sul piano normativo, che sul piano più strettamente amministrativo.

Alla luce del dettato costituzionale sono state esercitate le competenze regionali, esclusive sul versante della formazione e concorrenti in materia di organizzazione del mercato del lavoro e programmazione delle politiche occupazionali, nell'ambito dei principi generali e degli indirizzi formulati dal legislatore nazionale. Le Regioni, pertanto, hanno fatto ricorso a propri strumenti legislativi (leggi regionali, a volte sotto la forma di Testi unici) volti non solo a definire l'assetto del mercato occupazionale locale e l'architettura fondante del sistema dei servizi per il lavoro, ma anche ad affrontare con una prospettiva di ampio respiro l'elaborazione delle linee di indirizzo regionale per la messa in atto di politiche integrate in materia di occupazione, sviluppo delle competenze, orientamento, qualità e sicurezza del lavoro. Ciò è avvenuto in tutte le realtà regionali in attuazione dei principi del decentramento amministrativo e, successivamente, in numerose Regioni per l'adeguamento dei propri sistemi alle novità recate dal D.Lgs. 276/2003.

Peraltro, sul versante amministrativo, tutte le Regioni hanno adottato provvedimenti normativi *ad hoc* (in prevalenza, delibere di giunta e regolamenti consiliari) o atti di indirizzo per regolamentare le procedure di collocamento e, in generale, il complesso delle attività finalizzate

all'incontro tra domanda/offerta di lavoro all'interno dei singoli sistemi regionali di servizi per il lavoro. Tale attività si pone in linea con le indicazioni della normativa nazionale - che attribuisce alle Regioni e le Province autonome il compito di definire "criteri e modalità per la messa in atto di procedure del collocamento uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione"; "indirizzi operativi per verificare la conservazione, la perdita o la sospensione dello stato di disoccupazione"; "obiettivi ed indirizzi per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e per contrastare la disoccupazione di lunga durata" - ed appare oggi in corso di rivisitazione, a seguito delle novità introdotte dalla legge n. 92 del 2012.

Più variegata, invece, appare l'attività di definizione e messa a punto sul territorio dei dispositivi riguardanti i regimi di accreditamento e di autorizzazione regionale. La metà delle amministrazioni regionali ha infatti definito il sistema di accreditamento per lo svolgimento dei servizi per il lavoro e reso operativi gli elenchi degli operatori privati accreditati, in alcune realtà unitariamente alla disciplina del regime di autorizzazione regionale allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Peraltro, l'istituto dell'autorizzazione regionale - che in base alla normativa previgente poteva essere concessa dalle Regioni con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti individuati dalla legge nazionale per le agenzie per il lavoro - a seguito di ripetuti interventi normativi, finisce oggi con il sussistere solo in via residuale con riferimento alle normative regionali già adottate. In ambedue i casi, si tratta di provvedimenti che perseguono il fine di identificare le forme ottimali per il raccordo tra CPI, i soggetti privati e gli altri soggetti pubblici autorizzati *ope legis* all'attività di intermediazione, con il fine di migliorare il funzionamento del mercato territoriale del lavoro, regolamentare in modo rigoroso la partecipazione alla rete degli interventi regionali in materia di politiche attive, garantire adeguati standard qualitativi dei servizi erogati, assicurare ai cittadini l'erogazione di funzioni specialistiche e aumentarne la gamma.

La riflessione sull'accREDITamento nelle Regioni si è sviluppata in modo complementare con il percorso di qualificazione e standardizzazione dei servizi per il lavoro, nella finalità di garantire agli utenti (persone e imprese) la qualità e l'omogeneità delle prestazioni in ambito regionale. Sono stati così adottati in alcune realtà regionali, di concerto con le Province, Masterplan dei servizi per il lavoro e/o linee di indirizzo collegate alla programmazione del Fondo sociale europeo per il settennio 2007-2013, mentre altre Regioni si sono dotate di provvedimenti amministrativi *ad hoc* (sovente sotto forma di cataloghi e repertori) tesi a dotare il territorio regionale di standard minimi per l'erogazione dei servizi per il lavoro comuni a tutta la rete dei soggetti pubblico/privati, garantendo la trasparenza e la tracciabilità dei servizi di politica attiva offerti e supportando l'attività di monitoraggio e valutazione sui risultati conseguiti. Ad ogni modo, quasi tutte le amministrazioni regionali hanno condiviso l'impegno alla qualificazione del sistema, seppur con strumenti diversi.

A ben vedere, da una parte la definizione dei criteri per l'ingresso degli operatori pubblici e privati nella rete regionale dei servizi attraverso il regime di accreditamento e, dall'altra, l'attività di accurata identificazione delle funzioni, delle aree di prestazione, degli standard e degli indicatori che debbono connotare il sistema in termini di qualità (con le connesse implicazioni in termini di risorse strutturali, strumentali e professionali), finiscono con il rappresentare le due facce di una medesima medaglia. Entrambi gli ambiti di intervento, infatti, condividono alla base l'esigenza di radicare il sistema regionale dei servizi per il lavoro su un quadro comune di criteri di riferimento, individuando i beneficiari e le condizioni di erogazione delle prestazioni a partire dai bisogni dei

destinatari dei servizi. Pertanto, pur nella multiformità delle esperienze delle Regioni e delle Province autonome, i sistemi territoriali standardizzati di erogazione dei servizi per il lavoro delineati nella documentazione regionale annoverano una serie di attività comuni - dalla presa in carico dell'utente fino agli interventi più specialistici di politica attiva - che possono essere, a titolo puramente esemplificativo, sintetizzate nelle seguenti categorie di prestazioni:

- *Informazione ed accoglienza*, per sostenere l'utente nell'acquisire informazioni utili per orientarsi nel mercato del lavoro e per presentare i servizi offerti dalla rete regionale pubblico/privata (a titolo di esempio, comprensiva di informazione sui servizi disponibili per l'accesso al lavoro, su caratteristiche ed opportunità del mercato del lavoro e del sistema formativo).

- *Presa in carico dell'utente*, mediante la ricezione della dichiarazione di immediata disponibilità e la sottoscrizione del patto di servizio, come strumento di acquisizione del consenso dell'utente alla fruizione dei servizi per il lavoro e di sottoscrizione dei reciproci impegni.

- *Orientamento di primo livello*, per sostenere l'utente nella costruzione di un percorso personalizzato utile a promuoversi attivamente nel mondo del lavoro e a facilitarne l'inserimento ed il reinserimento (a titolo di esempio, comprensivo di: primo colloquio, valutazione del fabbisogno formativo, definizione del Piano di Azione individuale, quale strumento di pianificazione operativa e di tracciabilità dei servizi concordati).

- *Orientamento specialistico*, per fornire all'utente un supporto più approfondito all'individuazione dell'obiettivo professionale (a titolo di esempio, comprensivo di: consulenza specialistica, bilancio di competenze).

- *Incontro domanda e offerta di lavoro*, per facilitare l'utente nell'incontro con i datori di lavoro che abbiano presentato richieste di personale coerenti con il proprio profilo professionale e con i vincoli dichiarati (a titolo di esempio, comprensivo dell'attività di: acquisizione e gestione delle candidature, preselezione, raccolta e trattamento di auto-candidature, verifica della disponibilità utenti pre-selezionati per le candidature; azioni di intermediazione/promozione con i datori di lavoro; trattamento e registrazione dati nel sistema informativo).

- *Accompagnamento al lavoro*, per supportare l'utente nella ricerca dell'occupazione e nel rafforzamento delle competenze (a titolo di esempio, comprensivo di: proposta di misure di formazione, tirocini, stage, consulenza per la promozione dell'auto-impiego).

- *Servizi per le imprese*, per promuovere i servizi verso le imprese e rilevarne i fabbisogni e le richieste di prestazioni (a titolo di esempio, comprensivo di: erogazione di informazioni, servizi di consulenza normativa, *screening* dei fabbisogni di servizio e di personale, analisi del mercato di riferimento, orientamento circa le opportunità formative disponibili per l'adeguamento dei profili professionali aziendali ai fabbisogni formativi, preselezione delle aziende e selezione dei profili professionali rispondenti ai relativi fabbisogni).

Si tratta di una tematica che ha visto numerosi momenti di confronto tra le amministrazioni centrali e regionali, poiché impatta su una materia "nevralgica" che presenta ricadute notevoli sul sistema complessivo dei diritti e delle tutele dei lavoratori, soprattutto nei termini della costruzione di una reale connessione tra le misure attive che i servizi sono chiamati a porre in

essere, gli strumenti di politica passiva fruiti da parte degli utenti dei servizi, le conseguenze in termini di status occupazionale del lavoratore derivanti dall'eventuale mancata adesione o dal rifiuto dei servizi proposti. Su tale versante, le modifiche apportate dalla legge n. 92 del 2012, mutano ulteriormente lo scenario di riferimento, introducendo il concetto di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e richiedendo, pertanto, un ragionamento complessivo da parte di tutti gli attori istituzionali per un effettivo adeguamento dei servizi per il lavoro ai parametri individuati dal legislatore nazionale, fermi restando gli standard migliorativi definiti a livello regionale. Sullo sfondo, inoltre, teniamo conto di alcune ipotesi di riforma complessiva dell'assetto del sistema dei servizi, con un'eventuale ricollocazione di alcune funzioni a livello centrale, che si profilano anche in connessione con i progetti *in itinere* di riordino istituzionale del sistema delle Province.

Voci di glossario collegate

Accreditamento (Servizi per il lavoro)

Provvedimento mediante il quale le regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta.

Autorizzazione

Provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, denominati "agenzie per il lavoro", allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro", di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale.

Servizi per il lavoro

Sono i "servizi competenti", vale a dire i Centri per l'impiego (CPI) operanti su base provinciale e gli operatori pubblici e privati accreditati e/o autorizzati, in conformità delle normative regionali, a svolgere le funzioni relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla prevenzione delle disoccupazione di lunga durata, alla promozione dell'inserimento lavorativo, alla proposta di iniziative di riqualificazione professionale. La normativa nazionale e regionale determina gli interventi rivolti ai destinatari dei servizi per il lavoro, tra cui inoccupati/disoccupati, giovani, adolescenti che hanno assolto all'obbligo scolastico, donne, lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, imprese.

Dossier - Servizi Per Il Lavoro

Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma

Le novità della legge n. 92 del 2012 - Lo stato di disoccupazione

La legge n. 92 del 2012, pur procedendo attraverso singole modifiche formali all'articolo del D.Lgs. 181/2000 - riguardante la disciplina delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro - ha inciso in maniera sostanziale su alcuni aspetti di operatività dei servizi per il lavoro ed ha aperto di fatto alcuni rilevanti questioni problematiche in merito alla sua attuazione, che si pongono oggi al centro del confronto regionale. Ci riferiamo in particolare a due ambiti significativi di intervento della legge, che toccano il cuore del sistema dei servizi e, a cascata, dell'intero impianto dell'offerta delle politiche attive connesse:

- la *nozione di stato di disoccupazione*, il riconoscimento di tale status e la verifica sulla sua perdita o sospensione;

- il concetto di *livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro* e la loro modulazione in relazione alle categorie dei destinatari dei servizi.

Con le modificazioni apportate dall'articolo 4, comma 33, lettera c) della legge n. 92 all'articolo 4 del D.Lgs. 181/2000 (concernente la fattispecie della perdita dello stato di disoccupazione) si va ad incidere su parti essenziali della disciplina previgente, relative agli istituti della conservazione dello stato di disoccupazione e della sospensione dello stesso.

Con riferimento al primo istituto, viene infatti abrogata la previsione che consentiva la conservazione dello status di disoccupato in caso di svolgimento di un'attività lavorativa da cui derivi un reddito non superiore al reddito personale minimo annuale escluso da imposizione fiscale. Si tratta di una previsione derogatoria rispetto alla regola generale sancita dall'articolo 1, comma 1 lettera c) del D.Lgs. 181/2000, secondo la quale per integrare lo stato di disoccupazione occorrono due condizioni concomitanti, l'assenza di un'occupazione e l'immediata disponibilità alla ricerca attiva della stessa. Attraverso l'abrogata disposizione, il legislatore si prefiggeva come scopo quello di non scoraggiare l'accesso in forma regolare dei disoccupati ad occasioni di lavoro di breve durata o a bassa remunerazione, consentendo altresì di non perdere i benefici connessi allo stato di disoccupazione (indennità previdenziali, benefici assistenziali, anzianità di disoccupazione). A tal proposito, ricordiamo anche che la normativa fiscale (da ultimo, la Legge finanziaria 2007) aveva individuato alcune soglie massime di reddito, distinte sulla base della tipologia contrattuale (rispettivamente, fino a 8000,00 euro per il reddito da lavoro subordinato e fino a 4.800,00 per il reddito da lavoro autonomo), che consentivano di fatto al lavoratore, pur

occupato, di conservare lo stato di disoccupazione e di conseguenza essere immediatamente disponibile anche nel corso di svolgimento dell'attività lavorativa; sotto questo profilo, la conservazione si distingueva dall'istituto della sospensione (articolo 4, comma 1, lettera d), D.Lgs. n. 181/2000), che viceversa produce la sua temporanea indisponibilità.

Nel nuovo testo della legge nazionale, la soppressione della fattispecie della conservazione dello stato di disoccupazione - salvo il richiamo operato alla stessa dall'articolo 2, comma 33 della Legge n. 92 con riguardo ai percettori dell'ASPI, con un norma di dubbia interpretazione che necessita di un chiarimento a livello nazionale - produce come conseguenza l'eliminazione di fatto dal novero dei soggetti disoccupati di coloro che svolgono qualunque attività lavorativa, anche a bassissima retribuzione o a carattere discontinuo, *in primis* i lavoratori autonomi e parasubordinati, con effetti molto negativi per costoro, in relazione sia al mancato accesso alle politiche attive offerte dai servizi per il lavoro, sia alla perdita del diritto alle prestazioni di welfare e agli strumenti di sostegno del reddito collegati allo stato di disoccupazione. Tutto ciò con evidenti conseguenze di carattere sociale, che andranno ad incidere ulteriormente su categorie di lavoratori già fortemente colpiti nel grave contesto di crisi economica.

Parimenti, sul versante dell'istituto della sospensione, la nuova disciplina interviene sull'articolo 4 del D.Lgs. 181/2000 sia eliminando i riferimenti temporali, sia modificando la tipologia di contratto di lavoro dalla cui accettazione deriva la sospensione dello stato di disoccupazione. Sotto il primo aspetto, il termine di durata del rapporto di lavoro (originariamente, inferiore a otto mesi ovvero quattro mesi per i giovani) viene uniformato a meno di 6 mesi; in relazione al secondo aspetto, l'accettazione di un'offerta di lavoro che dà luogo alla sospensione dello stato di disoccupazione (originariamente, a tempo determinato o lavoro in somministrazione) viene riferita esclusivamente al lavoro subordinato. Nel nuovo testo dell'articolo, pertanto, la sospensione opera solo in riferimento all'accettazione di un rapporto di lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi. Anche in tale ipotesi, a ben vedere, la focalizzazione sulla tipologia del lavoro subordinato comporta l'esclusione dall'istituto della sospensione per quei lavoratori che accettino un lavoro in forma autonoma o parasubordinata, seppur di breve durata, con la connessa perdita dello stato di disoccupazione.

Alla luce della norma nazionale – che, come già anticipato, all'articolo 4 del D.Lgs. 181/2000 rimette alle Regioni la definizione dei criteri per l'adozione da parte dei servizi per il lavoro di procedure uniformi per l'accettazione dello stato di disoccupazione - l'operatività in concreto di tali nuovi principi è subordinata all'emanazione di provvedimenti regionali di attuazione nei rispettivi ambiti di riferimento, al fine di conformare agli stessi le procedure di collocamento adottate dei servizi territoriali per il lavoro. Pertanto, come confermato in una [nota del ministero del Lavoro del luglio 2012](#), le amministrazioni regionali sono chiamate ad adeguare i propri sistemi di collocamento, modificando gli atti di indirizzo e/o i provvedimenti amministrativi un tempo emanati in attuazione del D.Lgs. 181/2000, nelle modifiche arretrate dal D.Lgs. 297/2002.

In questa direzione, la consapevolezza circa gli effetti negativi derivanti dalla stretta applicazione della norma nazionale in termini di disparità di trattamento tra le diverse categorie dei lavoratori, unitamente all'esigenza di non aggravare ulteriormente tali situazioni di squilibrio introducendo sul territorio criteri e procedure eterogenee, hanno portato le Regioni e le Province autonome ad approvare in Conferenza delle Regioni il 22 novembre 2012 un documento di [Linee guida](#) condivise, per una regolazione il più possibile unitaria della materia. Attraverso le Linee guida le Regioni - pur esprimendo una sostanziale non condivisione della *ratio* della norma ed anzi

auspicando una sua revisione - mirano ad assicurare nei territori un sufficiente grado di omogeneità e raccordo amministrativo, mediante l'individuazione di alcuni elementi comuni di disciplina, da recepire negli *emanandi* provvedimenti di attuazione, il cui termine di adozione viene concordemente prorogato fino al 30 giugno 2013 per coordinare lo "start up" delle nuove regole e assicurare, in tal modo, un'adeguata dimensione di sistema.

Il tema, avendo carattere di urgenza, si pone oggi al centro di un vivace confronto interistituzionale, politico e tecnico, nell'ambito del quale le Regioni si sono fatte portavoce dell'istanza al ministro del Lavoro di una revisione sostanziale di questa parte della legge n. 92, tesa a reintrodurre, almeno in parte, i precedenti istituti e criteri operativi. Il governo, nelle ultime occasioni di confronto, ha condiviso i rilievi mossi dalle Regioni, impegnandosi ad apportare con tempestività le auspiccate modifiche normative. Nelle more di tale intervento legislativo, e in vista dell'imminente scadenza del termine per l'adozione dei provvedimenti regionali a partire dal 1° luglio 2013, è stata concordata sul piano politico una sospensione dell'attività di adeguamento regionale alla disciplina della legge n. 92, dilazionando pertanto ulteriormente la messa in operatività delle nuove regole sullo stato di disoccupazione. Ciò anche al fine di non creare confusione e disagio presso gli operatori e presso gli utenti dei servizi per il lavoro, che con l'avvicinarsi delle normative, nazionali e territoriali, in un breve lasso di tempo si vedrebbero destinatari di discipline radicalmente diverse in merito ai medesimi istituti. Nel momento in cui scriviamo, la situazione appare dunque *in fieri*.

Voci di glossario collegate

Stato di disoccupazione

È la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti. Per comprovare il proprio stato di disoccupazione il lavoratore deve rilasciare ai servizi competenti (presentandosi personalmente, ovvero avvalendosi dei servizi informatici resi disponibili) una dichiarazione dalla quale risulti che si trova nelle seguenti condizioni:

- a) non aver in atto alcun rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno o parziale, né di svolgere un'attività di lavoro autonomo anche parasubordinato o in associazione o di impresa;
- b) essere disponibile a svolgere un'attività lavorativa, precisando quella precedentemente svolta;
- c) essere disponibile a svolgere un'azione di ricerca attiva di lavoro, secondo le modalità definite con i servizi competenti nel patto di servizio.

Servizi per il lavoro

Sono i "servizi competenti", vale a dire i Centri per l'impiego (CPI) operanti su base provinciale e gli operatori pubblici e privati accreditati e/o autorizzati, in conformità delle normative regionali, a svolgere le funzioni relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla prevenzione delle disoccupazione di lunga durata, alla promozione

dell'inserimento lavorativo, alla proposta di iniziative di riqualificazione professionale. La normativa nazionale e regionale determina gli interventi rivolti ai destinatari dei servizi per il lavoro, tra cui inoccupati/disoccupati, giovani, adolescenti che hanno assolto all'obbligo scolastico, donne, lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, imprese.

ASPI

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

Dossier - Servizi Per Il Lavoro

Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma

Le novità della legge n. 92 del 2012 - I livelli essenziali delle prestazioni

Un ulteriore ambito di intervento della legge n. 92 concerne l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per il lavoro. Si tratta, come noto, di una questione ampiamente dibattuta tra le Regioni e sulla quale, in diverse occasioni – tra tutte, si ricordi la proposta di un nuovo *Masterplan nazionale dei servizi per il lavoro*, formulata nel 2008 dalle Regioni e mai portata a compimento dalle amministrazioni centrali – si è acceso un vivace dibattito con il livello centrale, per le diverse problematiche connesse a tale opera di determinazione dei LEP, prima tra tutte quella relativa alla loro copertura finanziaria.

La legge n. 92 interviene sulla tematica con un duplice intervento modificativo del D.Lgs. 181/2000:

- la novella del titolo dell'articolo 3, che viene denominato "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego";

- l'aggiunta al testo dell'articolo 3 (riguardante la proposta agli utenti da parte dei servizi per il lavoro di specifiche misure di attivazione) dei commi *1 bis* e *1 ter*, dedicati, rispettivamente, all'offerta degli interventi di politica attiva a favore dei percettori di ammortizzatori sociali in stato di disoccupazione, ovvero beneficiari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, con sospensione dell'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi.

Inoltre, la legge n. 92 contiene il rinnovo della delega, già prevista nella legge 247/2007 di attuazione del *Protocollo sul welfare*, per l'emanazione, entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore, di decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, rimandando a tal proposito ad un'intesa della Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (articolo 4, commi 48-50). Si noti che la delega non è stata esercitata nei termini previsti ed è quindi scaduta; permangono, invece, le modifiche all'articolo 3 del D.Lgs. 181/2000.

Per effetto delle modifiche apportate, il nuovo dettato normativo sancisce che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro - concernenti diritti civili e sociali da assicurare in modo uniforme sul territorio nazionale ai cittadini ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione - le misure di politica attiva, nelle modalità individuate nell'ambito del patto di servizio e in conformità agli obiettivi ed agli indirizzi operativi definiti dalle Regioni, abbracciati quanto meno:

- il colloquio di orientamento (entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione) e la

proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o comunque di integrazione professionale, nei confronti di adolescenti, giovani, donne in cerca di reinserimento lavorativo (entro 4 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione) e altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata (entro 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione);

- il colloquio di orientamento (entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), le azioni di orientamento collettivo (tra i 3 ed i 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), con una formazione sulle modalità più efficaci per la ricerca occupazionale adeguate al contesto produttivo territoriale, la formazione (tra i 6 e i 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), di durata complessiva non inferiore a 2 settimane e adeguata alle competenze professionali della persona in cerca di lavoro e alla domanda di lavoro espressa dall'area territoriale di residenza, e infine la proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito, nei confronti dei disoccupati destinatari di ammortizzatori sociali;

- l'offerta di formazione professionale di durata complessiva non inferiore a 2 settimane e adeguata alle competenze professionali del lavoratore, nei confronti dei beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro (destinatari di cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, ovvero di prestazioni a valere sui fondi di solidarietà istituiti dalla legge n. 92), in sospensione dall'attività lavorativa per più di sei mesi.

È chiaro che, così scritta, la norma di per sé rischia di restare un contenitore vuoto; essa infatti rinvia alle Regioni l'emanazione di indirizzi per renderla operativa nel territorio, nell'ambito delle proprie regole di funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro, senza nulla determinare in termini di condizioni e modalità concrete di esercizio delle politiche attive richiamate (se non sotto il profilo dei termini e della durata delle prestazioni).

D'altro canto, è anche vero che in questo terreno entra in gioco la annosa partita della dinamica tra "LEP" e "standard"; i primi di competenza nazionale, secondo il dettato dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, i secondi afferenti alle competenze delle Regioni, chiamate a declinare sul territorio attraverso propri atti normativi e amministrativi i LEP individuati dallo Stato, procedendo all'individuazione di criteri migliorativi e/o aggiuntivi e di condizioni e modalità di erogazione delle prestazioni, in coerenza con i bisogni e le peculiarità dei sistemi territoriali. Solo in tale dimensione appare, infatti, possibile preservare l'autonomia organizzativa dei sistemi territoriali, delimitando gli spazi di interlocuzione tra i diversi livelli coinvolti. Peraltro, tale impostazione sembrerebbe rispondere agli orientamenti della Corte costituzionale, che già nel 2005 con la sentenza n. 50, ha ribadito l'opportunità che la responsabilità legislativa dello Stato di definizione dei LEP, allorché applicata a materie di cd. "competenza concorrente" (come la tutela e la sicurezza del lavoro), sia sviluppata tenendo conto della necessità di procedere nella regolazione normativa mediante uno sforzo reciproco di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo coinvolti (1). Tale approccio, inoltre, è stato negli anni confermato dalla prassi, che ha registrato in numerosi casi la stipula di importanti intese sui temi del lavoro tra le amministrazioni regionali e centrali, estese talvolta anche alle parti sociali.

Occorre, tuttavia, ricordare come una qualunque riflessione interistituzionale in materia non possa prescindere dalle evidenti implicazioni di ordine finanziario che la determinazione sui LEP inevitabilmente comporta, se ci si pone nell'ottica di assicurare un'effettiva sostenibilità ed efficacia del sistema dei servizi per il lavoro. In questo senso, la legge n. 92 non prevede

specificamente risorse dedicate all'attuazione dei LEP, se non con un generico rinvio ad un accordo di Conferenza Unificata per la definizione di un sistema di premialità, legato alle prestazioni dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo in coerenza con i documenti di programmazione degli interventi cofinanziati con i fondi europei. Per contro, la legge si premura di chiarire espressamente che dall'attuazione delle disposizioni collegate alla verifica del rispetto dei LEP da parte dei servizi non debbono derivare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, dovendo le amministrazioni coinvolte provvedere all'applicazione normativa con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente (articolo 4, comma 37).

In un contesto di criticità di bilancio, fortemente aggravato dalla crisi occupazionale e dal conseguente veicolo delle risorse economiche fruibili, tanto a livello nazionale quanto al livello regionale, al sostegno degli ammortizzatori sociali in deroga, appare evidente come la norma sui LEP appaia di per sé inapplicabile, se non completata e supportata da una copertura finanziaria adeguata che la renda sostenibile, oltre che esigibile. In questo senso, potrebbe essere utile mutuare la metodologia di lavoro sviluppata sul versante dell'individuazione dei LEP con riferimento ad altri settori, ad esempio la sanità. Ciò premesso, appare comunque opportuno nell'attuale panorama normativo e operativo mantenere acceso il grado di confronto tra le Regioni e le Province autonome per l'individuazione condivisa di alcuni standard comuni relativi all'erogazione delle politiche attive contenute nel patto di servizio/piano di azione individuale, in correlazione al concetto della congruità dell'offerta. Si tratta di un esercizio necessario, a garanzia della funzionalità e dell'omogeneità del sistema, considerando che, dalla stretta applicazione delle norme contenute nella legge n. 92, il rifiuto o la mancata adesione e partecipazione ad un intervento di politica attiva, offerto nell'ambito delle misure concordate tra i servizi per il lavoro e gli utenti, possono di fatto comportare per il soggetto la perdita dello stato di disoccupazione, con le prestazioni a sostegno del reddito eventualmente collegate.

La necessità di individuare i livelli essenziali delle prestazioni riferiti ai servizi per il lavoro, al fine di garantire l'uguaglianza dei diritti dei cittadini e di sostenere il miglioramento dei sistemi in tutto il territorio nazionale, è stata da poco rilanciata nella riflessione politica, che ha riproposto con forza la centralità di tale tematica nell'ambito dell'Agenda dei lavori nella nuova legislatura condivisa sul piano interistituzionale. Le Regioni, in tal senso, nel riconfermare il loro ruolo fondamentale in materia, hanno richiamato i capisaldi su cui potrà ruotare il dibattito sui servizi per l'impiego: territorialità; efficienza, efficacia e semplificazione; intreccio pubblico – privato e uniformità delle prestazioni fondamentali. Come ribadito nel documento approvato nel mese di maggio dalla IX Commissione e proposto al governo, appare necessario *“affrontare il tema delle risorse, poiché la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni richiede l'individuazione di adeguate risorse professionali, strumentali e finanziarie. A tal proposito, rimane aperto il tema delle risorse umane dei Servizi per l'impiego che oggi, in quasi tutte le realtà territoriali, è coperto con personale a termine, per cui ogni ripensamento del modello deve affrontare tale questione al fine di garantire un adeguato livello di servizi”*.

Note:

1. Sul tema dei livelli essenziali delle prestazioni, nei diversi settori (tra cui l'istruzione, il sociale e la sanità), si sono avvicendate numerose sentenze della Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza n. 282/2002 fino a più recenti pronunce intervenute. Negli orientamenti della Consulta, pur riconoscendo che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, si ribadisce tuttavia

che si tratta di una competenza di carattere trasversale che non può comportare l'esclusione, o la riduzione, del ruolo delle Regioni nelle materie di loro titolarità legislativa. Pertanto, nei settori che investono la loro competenza normativa, resta integra la potestà stessa delle Regioni di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, sempre in forme compatibili con quest'ultima (cfr. la sentenza n. 248/2006).

Voci di glossario collegate

LEP

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

Servizi per il lavoro

Sono i "servizi competenti", vale a dire i Centri per l'impiego (CPI) operanti su base provinciale e gli operatori pubblici e privati accreditati e/o autorizzati, in conformità delle normative regionali, a svolgere le funzioni relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla prevenzione delle disoccupazione di lunga durata, alla promozione dell'inserimento lavorativo, alla proposta di iniziative di riqualificazione professionale. La normativa nazionale e regionale determina gli interventi rivolti ai destinatari dei servizi per il lavoro, tra cui inoccupati/disoccupati, giovani, adolescenti che hanno assolto all'obbligo scolastico, donne, lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, imprese.

Dossier - Servizi Per Il Lavoro

Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma

Evoluzione del contesto istituzionale e profili di incidenza

Il dibattito sul ruolo dei servizi per il lavoro, nel momento in cui scriviamo, appare fortemente in evoluzione.

I dati disponibili non sono incoraggianti. Da uno studio pubblicato su *Il Sole 24 Ore* (2), sembrerebbe che nel 2011 solo il 32% dei disoccupati si sia rivolto ai centri per l'impiego (il dato più basso della UE a 27, escluso Cipro); in media appena il 3,9% dei disoccupati trova un impiego grazie al collocamento pubblico. Nel giro di tre anni, mentre le risorse investite in ammortizzatori sociali sono aumentate di oltre il 20%, quelle destinate a politiche attive e servizi per l'impiego sono calate, rispettivamente, del 6 e del 10%. Secondo l'elaborazione di Datagiovani per *Il Sole 24 Ore* sull'archivio Eurostat, l'Italia è tra gli Stati che spende meno in politiche del lavoro rispetto al Pil: solo l'1,7%, contro una media europea superiore al 2%. Con l'irrompere della crisi economica, tutti gli interventi sono stati naturalmente concentrati sugli ammortizzatori sociali, ad inevitabile detrimento delle risorse investite per la ricollocazione occupazionale dei lavoratori mediante le politiche attive. Dopo il 2008, a fronte di un aumento medio annuo del 23% nella spesa in sussidi passivi, i servizi per l'impiego hanno registrato al contrario un -10% nelle somme investite, con un calo del 6,4% per le politiche attive. L'Italia appare dunque il Paese europeo con il *gap* più ampio tra sussidi passivi e politiche attive (con l'eccezione della Romania); su un budget di circa 27 miliardi l'anno per le politiche del lavoro ed una platea di disoccupati che ha sfondato quota 3 milioni, circa l'80% delle risorse è assorbito dalle indennità monetarie, mentre esigue (circa 500 milioni) sono quelle riservate agli SPI.

La materia si presenta oggi come un "cantiere aperto", soprattutto alla luce di due importanti elementi di novità che contribuiscono notevolmente ad arricchire il quadro vigente anche attraverso una nuova impostazione della problematica:

- da una parte, sul piano istituzionale, il processo di riordino del sistema delle Province, con la conseguente questione della riallocazione delle loro funzioni (tra cui anche quelle relative agli SPI), al fine di garantire la continuità delle prestazioni al cittadino. La discussione, inoltre, si intreccia inevitabilmente con l'evolversi del disegno di riforma costituzionale, che proprio in questi giorni sta muovendo i primi passi con l'istituzione di un Comitato parlamentare *ad hoc*, con la finalità di pervenire tra l'altro ad un nuovo assetto del riparto delle competenze tra i soggetti istituzionali mediante una revisione del Titolo V della Costituzione;

- dall'altro, la riflessione condotta sul versante del negoziato tra l'Unione europea e l'Italia (amministrazioni centrali e Regioni) per pervenire alla definizione dell'Accordo di Partenariato relativo alla programmazione dei fondi europei per il periodo 2014-2020, secondo risultati attesi, priorità e metodi di intervento.

Alla luce di tali fattori e per far fronte alle richiamate criticità di funzionamento del sistema dei servizi (sia in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali preposte, sia di raggiungimento effettivo degli utenti), si stanno affacciando sul panorama nazionale alcune ipotesi sostanziali di modifica dell'assetto dei servizi per il lavoro, anche mediante il rilancio di un modello nazionale di sistema con l'eventuale nuova centralizzazione di alcune funzioni.

Si tratta di numerosi tasselli, che qui tentiamo di ricostruire con piccoli sintetici cenni.

Con l'articolo 23 della legge n. 214 del 2011 (il provvedimento "Salva Italia") e con l'articolo 17 della legge n. 135 del 2012 (in materia di cd. *spending review*) è stato avviato un processo di riordino delle Province e delle loro funzioni, ad oggi non ancora concluso.

Sull'argomento, anche a seguito della mancata conversione in legge di un decreto legge nel mese di novembre 2012, è intervenuta da ultimo la Legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012), che ha di fatto sospeso fino al 31 dicembre 2013 il cuore delle disposizioni della legge 214 in materia (articolo 23, con riguardo specifico ai commi 18 e 19) per garantire per tutto l'anno in corso la certezza delle funzioni provinciali, in attesa di una revisione organica.

In estrema sintesi – al netto delle problematiche di ordine costituzionale e tralasciando le parti della riforma riguardanti più strettamente l'accorpamento delle Province e le modifiche/soppressioni degli organi provinciali di governo, proposte nella logica della riduzione dei costi legati agli apparati burocratici e non pertinenti con l'argomento trattato in questa sede - le norme nazionali comportano una duplice dimensione di intervento:

- da una parte, riconoscono alle Province esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze;

- dall'altra, sanciscono che lo Stato e le Regioni, mediante una propria legge, da adottarsi secondo il quadro delle rispettive competenze, provvedano a trasferire ai Comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo il caso che, per esigenze di unitarietà di esercizio, le stesse non siano acquisite dalle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni, lo Stato provvede con legge in via sostitutiva. Inoltre, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie; a tal proposito, la legge specifica che la decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite è inderogabilmente subordinata ed è contestuale a tale effettivo trasferimento dei beni e delle risorse necessarie all'esercizio delle medesime. La data indicata nel testo legislativo per i suddetti trasferimenti era il 31 dicembre 2012; come rilevato, queste disposizioni relative allo "svuotamento" delle funzioni provinciali sono "in sospensione" fino al 31 dicembre 2013;

- infine, nel disciplinare le procedure di riordino/accorpamento degli enti provinciali sulla base di criteri minimi collegati alla dimensione territoriale e alla popolazione residente, procedono all'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province come enti di area vasta, ai sensi dell'articolo 117 lettera p) della Costituzione (pianificazione territoriale, ambiente, trasporti,

viabilità, edilizia scolastica). Restano ad ogni modo ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva assegnate dall'articolo 117 della Costituzione, e le funzioni amministrative esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Dal combinato disposto delle normative richiamate, risulta ad oggi una situazione provvisoria in cui, nelle more di un intervento riformatore organico, le Province continuano a svolgere per tutto il 2013 (oltre alle richiamate funzioni fondamentali individuate dalla legge n. 135 del 2012) le tradizionali funzioni amministrative già svolte in precedenza, a normativa vigente e prima dell'avvio del processo di riordino, compresa naturalmente quella relativa alla gestione dei servizi per l'impiego.

Dal 2014, si apre su questo versante una situazione di profonda incertezza, aggravata oltremodo dalla mancanza di risorse finanziarie ordinarie destinate al sostentamento del sistema, *in primis* con riferimento al personale impiegato nei servizi per l'impiego. Si tratta di un punto dolente, ribadito con intensità dalle Regioni nelle occasioni di confronto con il ministero del Lavoro, soprattutto in considerazione del fatto che una parte sostanziale dei finanziamenti per il funzionamento dei servizi per il lavoro deriva dai fondi strutturali, in particolare del Fse. Si pone, pertanto, una problematica relativa alle prospettive future del sistema dei servizi per il lavoro, che a sua volta si intreccia sia con le dinamiche del negoziato con l'Unione europea per l'avvio della nuova stagione di programmazione, sia con le ipotesi attualmente in discussione tra lo Stato e le Regioni, legate in una prospettiva più ampia al tema della riqualificazione dei servizi, che potrebbero portare ad innovazioni molto significative e tali da incidere sull'articolazione funzionale del sistema.

Sul versante del negoziato con l'Unione europea, la documentazione propedeutica alla costruzione dell'Accordo di Partenariato annovera esplicitamente tra i risultati attesi in materia di occupazione (Obiettivo tematico 8) il miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi per il lavoro. In particolare, si richiama la definizione e la garanzia dei *LEP* e degli *standard minimi* di servizio rivolti a cittadini e imprese, come risultato specifico da conseguire e da misurare attraverso indicatori *ad hoc*, accanto alla necessità di rafforzare il partenariato tra servizi per il lavoro, datori di lavoro e istituzioni scolastiche e formative e di integrare e consolidare l'utilizzo della rete Eures nell'ambito del sistema dei servizi. La bozza di Accordo di partenariato - in fase di definizione, concertazione con le istituzioni europee ed affinamento - propone, in tal senso, azioni specifiche, tra cui la costituzione di *task force* per l'applicazione dei *LEP* e degli standard, cui si affiancano azioni di governance del sistema finalizzate, tra l'altro, ad operare sul versante della qualificazione degli operatori dei servizi per il lavoro, dell'attivazione di meccanismi di premialità legati alla prestazione delle politiche attive e del monitoraggio e della valutazione delle prestazioni rese dai servizi, in riferimento all'implementazione dei *LEP*.

Si tratta di priorità di intervento che, pur riguardando la messa a regime di profili di riforma strutturale del mercato del lavoro, trovano nel prezioso sostegno dei fondi europei il canale operativo necessario per potersi radicare sia sul territorio, sia in una dimensione di sistema nazionale. Esse, peraltro, si intersecano con l'obiettivo tematico e con le azioni tese al rafforzamento della capacità istituzionale, intesa non solo come obiettivo specifico (Obiettivo tematico 11), ma anche come condizione preliminare e fattore trasversale incidente sul buon esito di ogni iniziativa. In questo senso, i materiali in corso di elaborazione pongono, a completamento dell'attività richiamata sul versante dei servizi, le azioni volte a potenziare le infrastrutture di

servizio del mercato del lavoro, *in primis* con riferimento al miglioramento delle basi informative, statistiche e amministrative ed all'interoperabilità delle banche dati disponibili. La partita del negoziato è ancora aperta; appare evidente come l'apporto dei fondi strutturali appaia di fondamentale importanza, ponendosi in continuità con quanto realizzato nella precedente e nell'attuale stagione di programmazione, per dare sostanza e continuità alle prospettive future di funzionamento e consolidamento del sistema dei servizi per il lavoro attraverso adeguate risorse finanziarie e professionali.

Le dinamiche evolutive accennate, peraltro, fanno da sfondo alle ipotesi nazionali di riforma sostanziale del sistema dei servizi che affiorano con tratti ancora incerti nel dialogo tra i decisori istituzionali. Siamo di fronte ad una discussione in divenire, che prende avvio dall'esigenza di garantire efficacia e continuità alla rete dei servizi per il lavoro attraverso un disegno più uniforme e una regia condivisa. In questo senso, alcune piste di lavoro ventilate negli ultimi incontri politici, pur partendo dal radicamento territoriale dei servizi, in aderenza agli specifici fabbisogni espressi in ambito locale dal mercato del lavoro e in coerenza con la programmazione e l'organizzazione regionale della rete degli interventi, si pongono nell'ottica di un maggiore presidio da parte dell'amministrazione centrale, quale garante dei livelli essenziali delle prestazioni e responsabile delle funzioni di supporto e monitoraggio.

Si apre pertanto un percorso di lavoro congiunto tra lo Stato e le Regioni, per intervenire sull'assetto del sistema al fine di renderlo maggiormente integrato ed efficiente, in grado di superare le rilevate debolezze strutturali e carenze nel funzionamento e di consolidare un ampio bagaglio, pur diversificato, di esperienze positive in termini di politiche attive e di cultura di servizio rivolta al cittadino, accumulato in quasi quindici anni di attività sul territorio.

Note:

2. "Lavoro, politiche attive con il passo del gambero" di Francesca Barbieri, 3 giugno 2013, www.ilsole24ore.com

Voci di glossario collegate

Servizi per il lavoro

Sono i "servizi competenti", vale a dire i Centri per l'impiego (CPI) operanti su base provinciale e gli operatori pubblici e privati accreditati e/o autorizzati, in conformità delle normative regionali, a svolgere le funzioni relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla prevenzione della disoccupazione di lunga durata, alla promozione dell'inserimento lavorativo, alla proposta di iniziative di riqualificazione professionale. La normativa nazionale e regionale determina gli interventi rivolti ai destinatari dei servizi per il lavoro, tra cui inoccupati/disoccupati, giovani, adolescenti che hanno assolto all'obbligo scolastico, donne, lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, imprese.

Focus - Fonti Rinnovabili

Qualificazione degli installatori di impianti

Qualificazione degli installatori di impianti, lo stato dell'arte

di **Pamela Ciavoni**

Settore Lavoro - Tecnostruttura

La promozione dell'energia da fonti rinnovabili è stata fissata come obiettivo europeo con la direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 ed è stata assunta come finalità in Italia con il [D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28](#) recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Di particolare rilievo per le Regioni è stato l'art. 15 di tale decreto legislativo, con il quale sono stati previsti adeguati sistemi di qualificazione per gli installatori, a partire dai requisiti tecnico-professionali già richiesti per gli installatori di impianti all'interno di edifici, inseriti nel nostro ordinamento con il Regolamento di cui al [decreto ministeriale 22 gennaio 2008, n. 37](#). In particolare, il decreto legislativo ha previsto che, per svolgere l'attività di installazione di impianti su piccola scala, fosse necessario il possesso dei requisiti professionali stabiliti dall'articolo 4 del decreto ministeriale 37/2008, lettere a) b) c) (laurea, diploma, attestato di formazione professionale); esclusa invece la lettera d) dell'articolo 4 del decreto ministeriale 37/2008 che prevedeva, come requisito minimo abilitante, la prestazione lavorativa svolta alle dirette dipendenze di una impresa abilitata nel ramo di attività cui si riferisce la prestazione.

Si è trattato, pertanto, di avviare una fase di confronto tra le Regioni e Province autonome, coniugando le competenze sui versanti Professioni/Formazione ed Energia, per pervenire ad un approfondimento volto a dare corretta e tempestiva applicazione alle previsioni contenute nell'art. 15, con cui si rinviava alle Regioni l'attivazione di un programma di formazione entro la fine del 2012. La scelta operata è stata quella di formulare una proposta unitaria di linee guida sullo standard formativo per l'attività di installazione e manutenzione straordinaria di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, nell'intento di assicurare un'attuazione coordinata da parte delle Regioni del dettato normativo, superando anche la possibilità che sui corsi di formazione intervenisse l'Enea in via sostitutiva, come stabilito dal decreto legislativo. La volontà di agire in modo unitario per esercitare appieno le competenze in materia di formazione e di promozione delle attività professionali, peraltro in un settore di grande rilevanza nel mercato del lavoro e con una fortissima richiesta, si è scontrata, tuttavia, con una norma di difficile comprensione. L'individuazione dell'ambito di applicazione dell'art. 15 e il suo collegamento con il decreto ministeriale 37/2008 sono stati al centro del dibattito fin dall'inizio dei lavori da parte

delle Regioni nell'estate del 2012 e ciò ha messo in luce, via via che i confronti proseguivano, alcune lacune del dettato normativo che non rendevano facile l'applicazione delle disposizioni e, soprattutto, determinavano disparità tra gli operatori del settore.

In primo luogo, ci si è focalizzati sull'individuazione dei beneficiari del corso di formazione che, dal combinato disposto del decreto legislativo 28/2011 e del decreto ministeriale 37/2008, dovevano essere tecnici già qualificati come idraulici o elettricisti e con alcuni anni di esperienza. Rimanevano fuori dai percorsi formativi regionali sia i laureati o diplomati in materie tecniche, a cui invero la norma permetteva l'acquisizione diretta dell'abilitazione all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, sia coloro che, non avendo alcuna formazione specifica, potevano vantare solo un'esperienza lavorativa nel settore. Tale situazione di disparità ha rappresentato un primo elemento di criticità rispetto alla definizione dei corsi di formazione, tenuto conto che la norma prevedeva sia una formazione iniziale che un aggiornamento della qualificazione. La decisione che è stata presa, infine, interpretando alla lettera le disposizioni normative, è stata quella di identificare come beneficiari del corso di formazione solo gli operatori già qualificati e con un periodo di esperienza professionale, lasciando agli altri (laureati e diplomati) solo l'obbligo dei corsi di aggiornamento. Nessun intervento formativo, quindi, è stato possibile prevedere per i responsabili tecnici delle imprese impiantistiche in possesso del solo titolo di studio della scuola dell'obbligo e dell'esperienza maturata nel settore, requisiti che di fatto, in presenza di una norma nazionale siffatta, non permettevano l'acquisizione della qualifica per installatori di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Altri temi oggetto di discussione sono stati la tempistica con cui applicare le nuove disposizioni, fissata al 1° agosto 2013 per chi a tale data non fosse ancora in possesso dei requisiti tecnico-professionali già previsti dalla normativa previgente, gli standard formativi minimi da assumere per i corsi di formazione, nonché i requisiti delle strutture formative e dei formatori.

Il documento finale sui cui è stato raggiunto [l'Accordo in sede di Conferenza delle Regioni il 24 gennaio 2013](#) ha rappresentato, dunque, la sintesi degli approfondimenti svolti ed ha tracciato le linee per un nuovo schema formativo in favore degli installatori di impianti alimentati da fonti rinnovabili. Quattro i percorsi formativi previsti, a valle di un modulo unico propedeutico, data la diversa tipologia di impianti (stufe, caminetti e generatori di calore alimentati da biomasse, sistemi solari fotovoltaici e sistemi solari termici, sistemi geotermici poco profondi e pompe di calore), per un totale di 80 ore, di cui 20 ore di modulo comune e 60 ore di moduli specifici per ogni settore energetico, con almeno 20 ore di pratica. In allegato, inoltre, sono stati riportati gli elementi descrittivi della figura professionale e il set di competenze minime, articolate in competenze generali e specifiche.

Seppure in un contesto normativo caratterizzato da forte incertezza, pertanto, l'approvazione dello standard formativo ha rappresentato un segnale regionale della volontà di applicare la norma nazionale e comunitaria con un livello minimo di omogeneità e di comune sforzo interpretativo, come base per definire percorsi formativi di figure professionali nuove e molto specializzate, a garanzia dei cittadini e degli stessi operatori di un settore promettente anche per il rilancio dell'economia. La Corte Costituzionale si era espressa, nel frattempo, con la sentenza n. 275/2012, confermando la competenza delle Regioni ad attivare i corsi di formazione e giustificando l'intervento di Enea in via sostitutiva al solo scopo di ovviare all'inattività regionale o provinciale.

Le difficoltà, tuttavia, non sono mancate anche in fase applicativa dell'Accordo, quando le Regioni hanno avviato il lavoro di predisposizione degli atti amministrativi in accordo con le associazioni di categorie direttamente interessate. Tra la fine del 2012 e i primi mesi del 2013 sono

state emanate le delibere di Marche, Toscana e Lombardia per la regolamentazione dei percorsi formativi per installatore e manutentore straordinario di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, mentre in altre Regioni si sono svolti approfondimenti e incontri specifici a seguito dei quali però non vi è stata la formalizzazione di un provvedimento.

Diverse posizioni, inoltre, sono state registrate all'interno delle associazioni di categoria, tra cui Confartigianato Impianti, Cna e R.ete. Imprese Italia, che hanno manifestato formalmente il dissenso verso la norma del decreto legislativo 28/2011 con cui è stata preclusa l'abilitazione a migliaia di operatori del settore. La richiesta avanzata è stata quella di una modifica normativa, che interpretasse la richiesta europea di innalzare i requisiti di accesso all'attività soltanto per le imprese di nuova costituzione, salvaguardando così l'abilitazione già acquisita dagli operatori per l'installazione di impianti prima delle disposizioni introdotte dal decreto legislativo 28/2011.

Sulla scorta di tale posizione assunta dalle associazioni di categoria, che ha preso le mosse da una circolare di chiarimento del ministero dello Sviluppo economico del 19 marzo 2012, sui diritti acquisiti relativi al riconoscimento delle abilitazioni allo svolgimento delle attività economiche, anche alcune Regioni hanno assunto un atteggiamento critico al riguardo. In particolare, la Regione Piemonte, in qualità di Coordinamento nazionale sulla materia dell'energia, ha manifestato, in sede di Commissione degli assessori, l'urgenza di un intervento che riconoscesse l'esperienza maturata nel settore, garantendo la continuità operativa per migliaia di lavoratori, circa 6 mila solo nella Regione Piemonte.

La modifica normativa auspicata è stata disposta con l'art. 17 del recente decreto legge n. 63 del 4 giugno 2013 sulla prestazione energetica nell'edilizia. In particolare il decreto ha recepito le richieste avanzate dalle Regioni e dalle associazioni di categoria, riconoscendo a tutti i soggetti con titolo di formazione professionale o con esperienza specifica nel settore, la qualifica professionale per l'installazione e la manutenzione straordinaria degli impianti a fonti rinnovabili. Alle Regioni ed alle Province autonome è stata data, inoltre, la possibilità di assegnare ai soggetti partecipanti ai corsi di formazione, che andranno attivati entro il 31 ottobre 2013, crediti formativi per i periodi di prestazione lavorativa e di collaborazione tecnica continuativa svolti presso imprese del settore.

Il decreto legge sta seguendo ora l'iter per la conversione e, se non interverranno ulteriori modifiche, dal 1° agosto 2013 i qualificati ai sensi della normativa previgente potranno proseguire la propria attività anche per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, mentre chi vorrà intraprendere l'attività ex novo dovrà seguire i corsi di formazione regionali la cui attivazione verrà spostata al 31 ottobre 2013.

Una nuova fase di confronto tra le Regioni è attesa ora per la revisione dei contenuti dell'Accordo sancito il 24 gennaio 2013, in coerenza con la modifica normativa che nel frattempo sarà intervenuta.

Approfondimenti - Appalti Criteri socio/ambientali negli appalti

Il perseguimento di obiettivi sociali attraverso la contrattualistica pubblica: l'inserimento di criteri socio/ambientali negli appalti

di **Teresa Cianni, Laura Frascarelli**
Settore Fse - Tecnostruttura

Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza “sociale” per rispettare l’ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, per aumentare l’occupazione promuovendo in particolare l’uguaglianza e l’inclusione dei gruppi svantaggiati.

Le considerazioni concernenti il perseguimento di obiettivi sociali possono essere rilevanti in diverse fasi della procedura di appalto, a seconda della loro natura.

Nel presente elaborato si esamina, dunque, il modo in cui si potrebbe tener conto di tali obiettivi strategici nelle varie fasi di una procedura di appalto, sulla base delle possibilità offerte dall’attuale quadro giuridico degli appalti pubblici (1).

Il documento presenta quindi sinteticamente le varie fasi della procedura di appalto indicando, per ognuna, quali sono le possibilità garantite dalla normativa in vigore per valorizzare gli aspetti sociali ed ambientali.

A tale scopo sono stati presi a riferimento i seguenti atti normativi: la Direttiva 2004/18/CE (da qui in poi “la Direttiva”); il DLgs 163/2006, codice dei contratti pubblici – nella versione con aggiornamenti al 17 ottobre 2012, data in entrata in vigore del decreto legislativo 169/2012 (da qui in poi “il Codice”); il documento della CE “Acquisti sociali: una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici”, redatta sulla base del documento dello staff della Commissione SEC(2010) 1258, del 19/10/2010 (da qui in poi “la Guida CE”) (2); il decreto 6 giugno 2012 “Guida per l’integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici”, nell’ambito del “Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione” (PAN GPP), adottato con decreto interministeriale dell’ 11 aprile 2008 (3) (da qui in poi “la Guida

IT”).

Ad integrazione del quadro normativo vigente, si forniscono infine alcuni elementi di riflessione circa l'andamento del negoziato sulla proposta di nuova direttiva europea appalti, il cui percorso è iniziato nel 2011 con una consultazione rivolta agli Stati membri, chiamati ad esprimersi sul Libro Verde della Commissione (4), ed è proseguito poi con la pubblicazione della prima proposta di Direttiva da parte della CE (5). Il Consiglio europeo (presidenza cipriota) e il Parlamento hanno espresso la loro posizione presentando una serie di emendamenti alla proposta che mirano a rendere più incisivo il contributo che gli appalti pubblici possono offrire al perseguimento dei fini sociali e ambientali. In particolare il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo generale parziale sul testo proposto dalla presidenza cipriota lo scorso 10 dicembre (6), mentre il Parlamento (Dg Mercato interno) ha approvato il suo progetto di relazione il 18 dicembre 2012 (7). Il percorso proseguirà con il confronto tra le tre istituzioni (PE, CE e Consiglio) in vista di giungere alla definizione di un testo condiviso auspicabilmente entro il primo semestre del 2013. L'approfondimento che segue mira, quindi, a tratteggiare anche l'approccio tendenziale che si sta delineando a livello europeo per il prossimo futuro sul tema dell'inserimento dei criteri socio/ambientali negli appalti (8).

Note:

1. In proposito Comunicazione della Commissione europea COM(2011)681 “Strategia rinnovata per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese”, paragrafo 4.4.2.
2. Si segnala in particolare questo strumento come di valido interesse anche per la definizione di una strategia organizzativa per gli acquisiti sociali, a monte della procedura di appalto stessa, finalizzata a garantire l'efficacia della stessa.
3.
http://www.minambiente.it/home_it/menu.html?menultem=/menu/menu_attivita/Acquisti_Verdi.html&menu=/menu/menu_attivita/Acquisti_Verdi.html
4. Libro Verde sulla modernizzazione della politica della Ue in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti [Bruxelles, 27.1.2011 COM(2011) 15 definitivo].
5. Proposta della Commissione europea di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici [COM (2011) 896 def. del 20.12.2011].
6. Testo di compromesso della presidenza cipriota su cui il Consiglio Affari generali ha raggiunto un accordo generale parziale il 10 dicembre 2012 - [Bruxelles 30 novembre 2012 n 16725/1/12].
7. Cfr progetto di relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici [2011/0438(COD) Commissione Mercato interno relatore Marc Tarabella].
8. In particolare, con riferimento al testo di compromesso cipriota, benché si tratti di una versione consolidata, la Presidenza dichiara che, al fine di raggiungere un compromesso globale, nelle successive riunioni intende incentrare la discussione su alcune questioni politiche tra cui i prerequisiti per la protezione sociale ed ambientale.

Approfondimenti - Appalti

Criteria socio/ambientali negli appalti

Oggetto dell'appalto e specifiche tecniche

Una volta definite le proprie esigenze l'amministrazione aggiudicatrice determina l'oggetto dell'appalto, ovvero il prodotto, il servizio o il lavoro che desidera acquistare.

Possono essere individuati in questa fase beni e servizi che soddisfino standard sociali, a condizione però che tali standard siano collegati all'oggetto dell'appalto, ovvero alla fornitura, al servizio o al lavoro da acquistare.

L'introduzione di clausole sociali, qualora queste non presentino una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto, potrebbe infatti portare ad avvantaggiare alcuni operatori economici con il rischio di determinare una limitazione della concorrenza.

Come indica la Guida CE a titolo di esempio, è possibile in fase di definizione dell'oggetto dell'appalto includere criteri sociali quali l'accessibilità per le persone con disabilità, in quanto possono far parte della descrizione dei lavori che l'amministrazione aggiudicatrice desidera acquistare ed essere a questi collegati (si pensi ad esempio al caso di un appalto di lavoro per la costruzione di una scuola o di un ospedale). Anche per gli appalti relativi ai servizi, l'amministrazione aggiudicatrice può specificare nell'oggetto che i servizi forniti debbano soddisfare le esigenze di tutte le categorie di utenti, tra cui quelli socialmente svantaggiati o esclusi.

La Guida IT in proposito fornisce un esempio di clausola che si potrebbe inserire nel bando di gara e nel capitolato e che attiene sostanzialmente alla garanzia che la realizzazione dell'appalto avvenga assicurando condizioni di lavoro dignitose lungo l'intera catena di fornitura (9).

Una volta definito l'oggetto dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice deve quindi tradurlo in specifiche tecniche quantificabili e dettagliate, che possano essere applicate direttamente in una procedura di appalto pubblico. Le specifiche tecniche definiscono le caratteristiche richieste di un servizio/lavoro/fornitura in modo che questi rispondano all'uso al quale sono destinati. Esse servono sostanzialmente a descrivere i requisiti degli appalti in modo che le aziende possano stabilire se sono interessate a partecipare; fornire risultati quantificabili in base ai quali è possibile valutare le offerte; costituire i criteri di conformità minimi.

Le specifiche tecniche figurano nei documenti del contratto (bando di gara, capitolato d'oneri o documenti complementari) e non devono creare ostacoli ingiustificati alla concorrenza. Tra le caratteristiche richieste possono essere incluse, ad esempio: i livelli della prestazione ambientale, una progettazione che tenga conto di tutte le esigenze (compresa l'accessibilità per i portatori di handicap), la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, la sicurezza, le dimensioni, la garanzia della qualità, i metodi di produzione, eccetera **(10)**.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono scegliere tra specifiche basate su standard tecnici (nazionali o internazionali) o su requisiti prestazionali/funzionali.

In particolare nel settore ambientale possono essere inserite specifiche prestazionali/funzionali adeguate all'oggetto dell'appalto definite dall'ecoetichettatura, purché i requisiti per l'etichettatura siano elaborati ed adottati in base ad un processo cui possano partecipare le parti interessate (gli organi governativi, i consumatori, i produttori, i distributori o le organizzazioni ambientali) e purché l'etichettatura sia accessibile e disponibile per tutte le parti interessate **(11)**.

La Guida CE individua nell'approccio di tipo prestazionale/funzionale una modalità che in genere consente al mercato una maggiore creatività e, in alcuni casi, lo stimolerà a sviluppare soluzioni tecniche innovative. L'amministrazione aggiudicatrice che sceglie questo approccio non è tenuta a fornire una descrizione eccessivamente dettagliata delle specifiche tecniche.

Le specifiche tecniche utilizzate per definire l'appalto devono essere comunque formulate in modo non discriminatorio e devono essere collegate all'oggetto dell'appalto **(12)**.

Come ben chiarito nella Guida CE, i requisiti privi di relazione con il prodotto o il servizio, ad esempio la modalità di gestione dell'impresa (requisiti relativi al reclutamento del personale di determinati gruppi - persone con disabilità, donne e così via), non sono specifiche tecniche.

Può invece essere presa in considerazione nell'elaborazione delle specifiche tecniche la definizione dei metodi di produzione, ad esempio, prevedendo requisiti tecnici il cui obiettivo è evitare infortuni presso il cantiere (condizioni di stoccaggio, segnaletica, ecc), nel caso di appalti pubblici di lavori; oppure, richiedendo, per l'acquisto di servizi di ristorazione per un ospedale, che la preparazione degli alimenti avvenga in conformità con metodi che soddisfino i requisiti dietetici e medici di categorie specifiche di pazienti.

È altresì possibile, sempre a titolo esemplificativo, richiedere la conformità del prodotto a determinate caratteristiche ergonomiche allo scopo di garantire l'accesso a tutte le categorie di utenti, incluse le persone con disabilità.

Infine, se un'amministrazione volesse acquistare prodotti biologici non può richiedere un marchio di qualità ecologico specifico, ma può richiedere, negli atti di gara, la conformità con gli specifici criteri dell'agricoltura biologica.

Note:

9. Esempio di clausola da inserire negli appalti di lavori/servizi/fornitura: "Appalto di fornitura/servizio/lavoro di... realizzato in condizioni di lavoro dignitose lungo l'intera catena di fornitura"(cfr Guida IT).

10. Per una definizione puntuale si rimanda all'articolo 1 dell'allegato VI della Direttiva e all'articolo 1 dell'Allegato VIII del Codice

11. Cfr articolo 68 del Codice

12. Un'offerta deve essere considerata valida se l'offerente può dimostrare che le soluzioni da lui proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche. Può costituire un mezzo di prova appropriato una documentazione tecnica o una relazione sulle prove eseguite da un organismo riconosciuto (laboratori, organismi d'ispezione e di certificazione). Di norma le specifiche tecniche non menzionano una fabbricazione o un procedimento particolari né fanno riferimento a un marchio, a un brevetto o a una produzione specifici.

Approfondimenti - Appalti

Criteri socio/ambientali negli appalti

Criteri di esclusione e di selezione

Nella fase di selezione degli offerenti, la direttiva e il codice prevedono una elencazione esaustiva dei casi in cui possono essere esclusi determinati soggetti dalla partecipazione al procedimento di gara, tra cui ricorrono anche carenze di natura sociale. È quindi possibile tener conto dei criteri sociali attraverso la previsione di cause di esclusione che precludano l'accesso a procedure di appalto pubbliche agli operatori economici.

Ad esempio è possibile escludere i soggetti che non siano in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali. Altro caso è quello relativo alla possibilità di esclusione di un offerente nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna con sentenza passata in giudicato per un reato che incida sulla sua moralità professionale: in proposito la Guida CE fornisce, come esempio di reato, l'inosservanza della legislazione nazionale relativa alla salute e sicurezza dei lavoratori o che vieta la discriminazione fondata su diversi motivi, quali razza, sesso, disabilità, credo religioso, ecc.

A contrario, ad eccezione delle disposizioni speciali correlate ai lavoratori protetti e ai programmi di lavoro protetti (**13**), non è consentito riservare l'esecuzione degli appalti a specifiche categorie di aziende, perché ciò equivarrebbe ad una violazione dei requisiti di parità di trattamento previsti nel diritto CE (discriminazione positiva).

Anche per la valutazione della capacità dei candidati la Direttiva e il Codice prevedono un elenco esaustivo di criteri che riguardano le capacità tecniche e le capacità economiche e finanziarie. Mentre a queste ultime non è possibile associare in alcun modo aspetti di natura socio/ambientale, è invece possibile inserire tali aspetti tra le capacità tecniche, se ciò si dimostri necessario per valutare l'idoneità dei partecipanti ai fini della corretta esecuzione dell'appalto. In altri termini competenze specifiche in materia socio/ambientale per l'esecuzione dell'appalto pubblico possono essere richieste solo ove giustificate dalla natura dei lavori e/o dei servizi oggetto dello stesso, in quanto indicatore idoneo a dimostrare la capacità tecnica dell'operatore economico di realizzare l'appalto.

Esempi di competenze specifiche necessarie per l'esecuzione dell'appalto sono: disporre di personale formato e di un'esperienza di gestione specifica per un appalto relativo ad un nido; disporre di attrezzature idonee per persone anziane ad una casa nel caso di un appalto relativo ad un casa di riposo (**14**).

I criteri di selezione degli offerenti devono essere in ogni caso non discriminatori, proporzionati e collegati all'oggetto dell'appalto.

Note:

13. Articolo 19 della Direttiva e articolo 52 del Codice.

14. Questi ed altri esempi sono forniti nella Guida CE.

Approfondimenti - Appalti

Criteria socio/ambientali negli appalti

Criteria di aggiudicazione

Tra i criteria per l'aggiudicazione degli appalti, prezzo piú basso e offerta economicamente piú vantaggiosa, quest'ultima è quella che consente l'inserimento dei criteria socio/ambientali poiché, caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo, combina due o piú sottocriteria.

Un'amministrazione aggiudicatrice può conseguentemente inserire criteria di aggiudicazione volti a soddisfare particolari bisogni – definiti nelle specifiche dell'appalto – propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate a cui appartengono i beneficiari/utilizzatori dei lavori, forniture e servizi oggetto dell'appalto. Del pari anche criteria di aggiudicazione economici e qualitativi possono essere previsti al fine di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di rispondere ai bisogni della collettività pubblica interessata, quali espressi nelle specifiche dell'appalto (a titolo esemplificativo il codice all'articolo 83 cita espressamente "le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto") (15).

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero definire chiaramente il punteggio attribuito ai requisiti sociali e ambientali nel bando di gara o nel capitolato d'oneri ai fini della ponderazione dei criteria di aggiudicazione. Tale punteggio sarà, in linea di massima, inferiore a quello assegnato agli altri criteria, quali quelli relativi alla prestazione, riflettendo, così, in modo chiaro l'importanza attribuita dalle amministrazioni ai vari aspetti qualitativi del servizio.

Nella Guida CE la Commissione ribadisce le quattro condizioni essenziali, discendenti dalla giurisprudenza comunitaria (16), applicabili ai criteria di aggiudicazione nella valutazione della gara: collegamento con l'oggetto dell'appalto; non conferimento di libertà incondizionata di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice; espressa menzione nel bando di gara e negli atti di gara; conformità con il diritto della Ue (trasparenza, pari opportunità, non discriminazione).

Ad esempio, in un appalto per la fornitura di test e servizi di selezione per il settore pubblico, l'amministrazione può chiedere agli offerenti di garantire che i test e i servizi di selezione siano progettati ed eseguiti in modo da assicurare pari opportunità a tutti i partecipanti, indipendentemente dalla loro età, dal genere e dall'origine etnica o dal credo religioso.

Non è invece possibile, utilizzare criteria di aggiudicazione correlati agli acquisti effettuati in loco dall'imprenditore (ad es. in un appalto per la costruzione di un ospedale) allo scopo di

stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro nel mercato locale **(17)**.

Criteri relativi ad aspetti sociali non collegati all'oggetto dell'appalto possono essere presi in considerazione nella fase di aggiudicazione dell'appalto solo come "criterio secondario non determinante", cioè come criterio aggiuntivo necessario al fine di operare una scelta tra due offerte equivalenti **(18)**.

Infine, sempre la Guida CE richiama l'importanza di verificare che offerte anormalmente basse non siano il riflesso di condizioni derivanti dalla violazione di standard sociali da parte dell'impresa offerente, ad esempio sulle condizioni di lavoro.

Note:

15. Sul punto si segnala anche la determinazione dell'AVCP n. 7 del 24 novembre 2011 "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture".

16. Sentenza CGUE "Concordia Bus" Causa C-513/99; Sentenza CGUE "Wienstrom" Causa C-448/01.

17. Questi ed altri esempi sono proposti dalla Commissione nella Guida CE, cfr. pag. 38.

18. Su questo aspetto si è pronunciata la giurisprudenza europea con sentenza causa C-225/98.

Approfondimenti - Appalti

Criteria socio/ambientali negli appalti

Condizioni di esecuzione

Il quadro normativo vigente consente alle stazioni appaltanti di chiedere particolari condizioni di esecuzione contrattuale che possono attere ad esigenze di carattere sociale ed ambientale. Infatti, per raggiungere obiettivi sociali oltre a quelli individuati nelle specifiche tecniche, nei criteri di selezione o nei criteri di aggiudicazione, l'amministrazione aggiudicatrice può ricorrere alle clausole di esecuzione.

Gli aspetti socio/ambientali inseriti nelle clausole devono essere collegati alla esecuzione, cioè alle attività necessarie per la realizzazione del prodotto (lavoro, fornitura, servizio) e devono essere pubblicati nel bando di gara, in quanto gli offerenti devono essere al corrente di tutti gli obblighi per poterli riflettere nei prezzi proposti.

Secondo la riflessione della Commissione europea nella Guida CE, l'indicazione chiara degli standard sociali richiesti aiuta ad individuare le aspettative dell'amministrazione. Pertanto un approccio rigoroso durante le fasi di pianificazione e presentazione delle offerte potrebbe aiutare a semplificare la gestione dell'esecuzione.

Nel bando o nel capitolato le stazioni appaltanti potrebbero quindi inserire, previa comunicazione agli operatori economici, clausole riguardanti, ad esempio, l'impegno che l'aggiudicatario assume a conformarsi a standard sociali minimi in materia di diritti umani e di condizioni di lavoro, definiti dalle leggi nazionali e/o alle Convenzioni fondamentali stabilite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite **(19)**.

La Guida IT fornisce un esempio puntuale di clausola da poter inserire nel capitolato tra le condizioni di esecuzione del contratto **(20)**.

La stessa Guida IT suggerisce inoltre di prevedere in allegato al capitolato e al bando una dichiarazione di conformità a standard sociali minimi da far sottoscrivere all'aggiudicatario al fine di acquisire l'assunzione dell'impegno da parte del medesimo verso il rispetto di standard sociali minimi durante l'esecuzione del contratto. Il rispetto di tali condizioni potrebbe essere poi garantito attraverso la somministrazione di questionari di monitoraggio periodici sulla conformità agli standard di cui sopra e verifiche ispettive da parte dell'amministrazione, alle quali far conseguire azioni correttive e la comminazione di penalità (fino alla risoluzione del contratto) in caso di inadempimento degli obblighi assunti in fase di perfezionamento dell'accordo **(21)**.

Note:

19. Per verificare anche altri esempi di condizioni supplementari che l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe richiedere in sede di esecuzione del contratto si rimanda alla Guida CE, pag. 45, nonché alla Comunicazione interpretativa COM (2001) 566 sul diritto dell'UE applicabile agli appalti pubblici e alle possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici.

20. Cfr Guida IT, pag 7.

21. Nella Guida IT sono previsti due modelli di questionario, uno integrale ed uno semplificato; quest'ultimo potrà essere utilizzato per i contratti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

Approfondimenti - Appalti

Criteria socio/ambientali negli appalti

Prospettive per il futuro

Come anticipato nell'introduzione, il dibattito a livello comunitario sul tema della modernizzazione della politica della Ue in materia di appalti pubblici si è aperto con la consultazione pubblica sul Libro Verde.

Nel Libro Verde la Commissione sembra aprire alla possibilità che altri obiettivi politici quali i criteri sociali/ambientali siano inseriti nell'oggetto dell'appalto e nelle specifiche tecniche anche se non presentano un collegamento diretto con il lavoro/servizio/fornitura oggetto dell'appalto. In particolare la CE ritiene che la definizione delle specifiche tecniche in termini di prestazioni o requisiti funzionali piuttosto che sulla base di dettagliati requisiti tecnici potrebbe consentire alle amministrazioni di rispondere più efficacemente a tali finalità. Analogamente la possibilità di considerare nella fase di selezione dei candidati aspetti attinenti all'esperienza e alle competenze concernenti gli aspetti sociali/ambientali, qualora presentino un'attinenza con l'esecuzione dell'appalto, potrebbe favorire la realizzazione degli scopi di promozione dell'inclusione sociale, miglioramento dell'accessibilità dei disabili e protezione dell'ambiente.

Alla consultazione ha partecipato anche il Coordinamento tecnico della IX Commissione, esprimendo un orientamento generale a favorire la valorizzazione degli aspetti sociali nelle varie fasi dell'appalto e non solo nella fase di esecuzione del contratto, nella logica che norme meno restrittive, che permettano di svincolare l'inserimento di criteri sociali dall'oggetto dell'appalto, potrebbero consentire alle amministrazioni pubbliche di impegnarsi ancora più a fondo nell'obiettivo di promuovere, attraverso gli appalti pubblici, comportamenti delle imprese volti ad accrescere l'attenzione alla responsabilità sociale (ed ambientale) indipendentemente dal prodotto o dal servizio acquistati.

Né l'orientamento del Libro Verde né la sollecitazione regionale sembrano tuttavia aver trovato pieno accoglimento nella nuova proposta di Direttiva della Commissione, né riscontro nel testo di compromesso cipriota su cui il Consiglio Affari generali ha raggiunto l'accordo lo scorso 10 dicembre.

La ragione addotta dalla CE va individuata nel parere fortemente contrario espresso da diverse parti - *in primis* le imprese - che vedono celarsi dietro l'idea di utilizzare gli appalti pubblici a sostegno di altri obiettivi politici un potenziale rischio di lesione della concorrenza.

Lo scenario che si sta delineando indica, infatti, ancora una volta nel collegamento con

l'oggetto dell'appalto la preconditione necessaria per l'inserimento di criteri sociali/ambientali nell'ambito delle diverse fasi della procedura di appalto pubblico; anzi, tale vincolo risulta essere ancora più stringente dal momento che il legame con l'oggetto dell'appalto è esplicitato quale *condicio sine qua non* perché le amministrazioni aggiudicatrici possano richiedere condizioni particolari (ad es. questioni in materia di previdenza sociale e di ambiente) anche in merito all'esecuzione del contratto. **(22)**

D'altra parte sembra che la posizione della Commissione, accolta dal Consiglio e dal Parlamento, sia quella di allargare in qualche modo le maglie del concetto di "collegamento con l'oggetto": il considerando 41 (**23**) sembrerebbe infatti lasciare alla discrezionalità delle stazioni appaltanti la decisione di inserire criteri sociali e ambientali nella fase di aggiudicazione e in quella di esecuzione, richiedendo che i fattori coinvolti nel processo di produzione, prestazione o commercializzazione presentino determinate caratteristiche anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale. In tal caso infatti tali criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto **(24)**.

Il testo cipriota introduce, inoltre, una novità dando l'opportunità di definire le specifiche tecniche riferendole oltre che allo specifico processo o metodo di produzione o fornitura dei lavori, anche ad un particolare processo per un'altra fase del suo ciclo di vita. Ciò implica che in fase di aggiudicazione, qualora il criterio prescelto sia quello del prezzo più basso, le amministrazioni possono basare le loro decisioni su una valutazione costo/efficacia, tenendo conto dei costi del ciclo di vita dei prodotti, servizi o lavori che prevedono di acquistare. I costi da prendere in considerazione non includono solo le spese monetarie dirette ma anche i costi ambientali esterni che possono essere monetizzati e verificati (**25**).

Il Parlamento europeo (**26**) inserisce d'altro canto un ulteriore concetto proponendo di articolare le specifiche tecniche in modo tale da poter includere esigenze relative alla prestazione ambientale, alla qualifica e all'esperienza dei lavoratori, alla sicurezza, alle caratteristiche connesse al processo produttivo socialmente sostenibile **(27)**. Quanto ai criteri di aggiudicazione, ritiene che il criterio del prezzo più basso dovrebbe essere abbandonato in favore di quello dell'offerta economica più vantaggiosa. Tale ultimo criterio consentirebbe infatti alle stazioni appaltanti di prendere in considerazione: i criteri sociali (diritti sociali e del lavoro, condizioni di lavoro, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, dei giovani, delle donne, dei lavoratori anziani e dei disoccupati di lunga durata) i criteri ambientali e le regole sul commercio equo.

In generale, lo sforzo delle tre istituzioni (CE, Parlamento e Consiglio) è comunque di introdurre il rispetto delle norme sociali in tutti gli stadi di aggiudicazione degli appalti.

Così ad esempio la proposta di Direttiva della CE ribadisce la possibilità di tenere in considerazione gli aspetti socio/ambientali, oltre che nella fase di aggiudicazione e in quella di esecuzione, anche nei criteri di selezione, laddove si offre all'aggiudicatario la possibilità di prevedere tra le cause di esclusione di un operatore la violazione di obblighi derivanti dal diritto del lavoro, di previdenza sociale e dell'ambiente. (**28**)

Gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo (**29**) vanno nella direzione da un lato di un rafforzamento dei motivi di esclusione, rendendo obbligatoria l'esclusione da un appalto pubblico di qualsiasi operatore economico che viola gli obblighi in materia di diritto sociale e del lavoro e di pari opportunità (quali definiti dalla legislazione nazionale, europea e dalle convenzioni collettive),

dall'altro di prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di stabilire nei criteri di selezione condizioni di partecipazione legate anche al rispetto degli standard in materia di sanità e sicurezza dei lavoratori, di diritto sociale e del lavoro.

Note:

22. Il riferimento compare già nel Considerandum 43 della proposta CE, ma appare ancor più rafforzato nel Testo di compromesso del Consiglio europeo che lo esplicita anche nell'articolato (art. 70).

23. Testo di compromesso del Consiglio europeo – cfr anche articolo 66.

24. Specifiche riguardanti il processo di produzione o prestazione possono ad esempio consistere nel fatto che la fabbricazione dei beni acquistati non comporti l'uso di sostanze chimiche tossiche o che i servizi acquistati siano prestati usando macchine efficienti dal punto di vista energetico (cfr Guida IT). Condizioni di esecuzione dell'appalto basate su considerazioni ambientali possono riguardare ad esempio l'imballaggio, la fornitura e lo smaltimento di prodotti e, per quanto riguarda gli appalti di lavori e servizi, la riduzione al minimo dei rifiuti e l'efficienza energetica (cfr Guida IT).

25. Cfr Direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici [Com (2011) 896 def. del 20.12.2011 e Testo di compromesso della presidenza cipriota - [Bruxelles 24 luglio 2012] (articolo 66).

26. Cfr progetto di relazione sulla proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici [2011/0438(COD) Commissione Mercato interno relatore Marc Tarabella].

27. Il concetto di processo produttivo socialmente sostenibile (creato dal relatore) è definito come il processo di produzione connesso all'obiettivo dell'appalto che garantisce il rispetto della salute e della sicurezza dei lavoratori e delle norme sociali.

28. Consideranda 34 e 35 e articolo 55, comma 3, in particolare lett. a) della proposta CE.

29. Cfr nota 24.

Approfondimenti - Appalti

Criteri socio/ambientali negli appalti

Conclusioni

In linea generale dalle considerazioni sopra svolte emerge che allo stato attuale esistono margini di flessibilità che consentono l'introduzione di clausole sociali ed ambientali nell'ambito degli appalti pubblici.

La Direttiva comunitaria (Direttiva CE 18/2004), come evidenziato, già a partire dai consideranda sancisce la possibilità che i criteri in materia ambientale e sociale possano essere considerati dalle stazioni appaltanti a condizione che essi siano collegati all'oggetto dell'appalto e rispettino i principi fondamentali di parità di trattamento e non discriminazione. Nell'articolato poi previsioni specifiche si riscontrano in merito alle possibilità di introdurre criteri di protezione ambientale e sociale nelle fasi di: definizione dell'oggetto dell'appalto e delle specifiche tecniche, selezione dei concorrenti, aggiudicazione ed esecuzione del contratto.

Sul piano nazionale, quantunque il codice degli appalti stabilisca come criterio generale (art. 2.1, DLgs 163/2006) che l'affidamento e l'esecuzione degli appalti debba avvenire garantendo il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, lo stesso prevede al contempo degli spazi di deroga a tale principio. In particolare il comma 2 del citato articolo stabilisce che il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati ad esigenze sociali e alla tutela dell'ambiente.

Nel testo sono dunque presenti più disposizioni nelle quali si precisa che i committenti pubblici possono imporre condizioni per promuovere obiettivi sociali, purché tali clausole siano compatibili con l'ordinamento comunitario e nazionale. La compatibilità o meno di tali clausole, soprattutto con l'ordinamento comunitario, è data dall'espressa menzione di tale criterio differenziale per l'aggiudicazione dell'appalto nel bando di gara o nel capitolato d'onori, nonché dal fatto che esse non comportino limitazioni al mercato e/o configurino misure discriminatorie, nei confronti di una o più imprese, finalizzate a distorcere le normali regole di concorrenza.

Clausole sociali, come chiarito, possono essere inserite allo scopo di favorire ad esempio l'occupazione di persone che versino in particolari situazioni di difficoltà, come misura ulteriore di contrasto alla disoccupazione.

Appare chiaro che la *ratio* del sistema consiste nell'implementazione e stabilizzazione occupazionale delle categorie cosiddette svantaggiate e in quanto tale è volta al perseguimento di un obiettivo di politica sociale cui gli ordinamenti giuridici, sia nazionale sia comunitario, hanno

conferito, sin dalle proprie origini, dignità di principio fondamentale.

Il principio cardine che ha ispirato l'emanazione delle norme sia comunitarie che nazionali è, dunque, quello dello sviluppo sostenibile in un'ottica di bilanciamento degli interessi industriali ed economici con quelli sociali ed ambientali.

Sul piano operativo, l'analisi della legislazione, evidenzia come sussista un margine maggiore di flessibilità per le stazioni appaltanti di introdurre clausole sociali e ambientali unicamente nelle condizioni di esecuzione dell'appalto, nelle altre fasi (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri di selezione ecc.) si richiede invece un legame più stringente tra siffatti criteri e l'oggetto dell'appalto.

Le modalità di esecuzione dell'appalto costituiscono quindi la fase più idonea all'inserimento delle considerazioni sociali per la tutela dei lavoratori impegnati nell'esecuzione dell'appalto e per la protezione dell'ambiente. Sebbene le stesse debbano essere in ogni caso correlate alle funzioni necessarie alla produzione e alla fornitura dei beni o servizi acquistati, è comunque previsto che possano tener conto di altre considerazioni strategiche, come le tematiche sociali ed ambientali. **(30)**

Cionondimeno si ritiene che questo non rappresenti l'unico spazio possibile, ma che al contrario dovrebbe essere offerta alle stazioni appaltanti l'opportunità di inserire condizioni inerenti la tutela sociale dei lavoratori impegnati nell'appalto anche in altre fasi della procedura.

Aspetti di carattere socio/ambientale potrebbero, ad esempio, essere inseriti nella fase di scelta dell'oggetto dell'appalto. Tale margine di discrezionalità subisce tuttavia due ordini di limiti:

- un primo limite, eventuale, di natura normativa, che può essere imposto da leggi nazionali in materia sociale e ambientale, oppure dall'attuazione di norme comunitarie e/o nazionali;

- un secondo limite, strutturale, determinato dalla tipologia della prestazione oggetto dell'appalto.

Nella fase di selezione degli offerenti sono previste, da un lato, ipotesi di esclusione dalla procedura di aggiudicazione in cui figura espressamente l'ipotesi di violazioni della normativa sociale, dall'altro si stabilisce l'accertamento di requisiti, elencati in modo tassativo ed imperativo, in capo al candidato, circa la sua capacità economica, finanziaria o tecnica, non potendo essere stabiliti parametri selettivi ulteriori e diversi. Tuttavia qualora l'appalto richieda un'esperienza specifica in campo sociale/ambientale, quest'ultima diviene un criterio legittimo di capacità tecnica e competenza per valutare l'idoneità dei candidati a partecipare alla gara.

Requisiti di tutela socio/ambientale potrebbero, infine, essere inseriti tra i criteri di aggiudicazione nel caso in cui questa avvenga in base all'offerta economicamente più vantaggiosa. Nell'odierna formulazione normativa è possibile osservare che l'offerta economicamente più vantaggiosa può anche uniformarsi a parametri sociali ed ambientali, che seppur direttamente non incidono positivamente sull'ente aggiudicatore, indirettamente tutelano la globalità dei cittadini. Anche in questo caso se, per un verso, la decisione di introdurre criteri sociali sembra rimessa alla "sensibilità" della stazione appaltante al tema, per un altro tale discrezionalità incontra il limite nella possibilità di prendere in considerazione tali principi come criterio aggiuntivo necessario al fine di operare una scelta tra due offerte equivalenti.

Note:

30. Cfr articolo 26 della Direttiva 2004/18/CE.

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Prime considerazioni sull'esperienza di assistenza agli audit Ce da parte di Tecnostruttura

di **Ilaria Parisi, Silvia Manzecchi**

Settore Fse - Tecnostruttura

Con la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, la Commissione europea ha posto maggiore attenzione al funzionamento dei Sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

Fin dall'inizio del periodo 2007-2013 ed in continuità con la programmazione 2000-2006, Tecnostruttura ha fornito supporto alle Regioni nella strutturazione dei Sistemi di gestione e controllo per i Po Fse con attenzione alle precipe attività ed adempimenti delle Autorità di gestione (AdG), di certificazione (AdC) e di audit (AdA).

In particolare, in materia di controlli, è stata data assistenza ai Por Fse nelle diverse fasi e nei diversi contesti, dalla stesura dei Programmi alla descrizione dei sistemi, ai sensi dell'art. 71 del Regolamento generale, dagli audit della CE alle conseguenti procedure finanziarie, con l'obiettivo comune di agevolare il confronto fra Autorità e di facilitare l'acquisizione di nuovi strumenti e modalità propri del Fse nei diversi ambiti di competenza.

Di seguito, si propone una sintesi delle informazioni e considerazioni che nascono dall'esperienza maturata da Tecnostruttura attraverso l'attività di supporto alle Regioni in materia di controllo e di accompagnamento agli audit dei Por Fse.

Tale attività, che nel corso degli anni si è ancora più ampliata proprio per garantire una risposta alle diverse e nuove esigenze delle Regioni, è finalizzata a garantire sostegno sia all'amministrazione nel suo complesso che alla specifica Autorità sottoposta ad audit, non solo nella fase in loco del controllo della CE, ma anche in una fase precedente di preparazione e in una fase successiva di controdeduzioni.

Le riflessioni che seguono sono comunque il frutto di rielaborazioni e di considerazioni interne e non hanno quindi la finalità di suggerire indicazioni di alcun tipo. Tuttavia, se ritenuto utile, potranno eventualmente essere discusse e condivise al fine di contribuire al miglioramento dei

sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, anche in preparazione della futura programmazione 2014-2020.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Attività di audit della DG Occupazione nel 2010

In linea generale, le attività di audit della CE sui Po si sono sviluppate anche in relazione alla fase di riferimento. All'avvio della programmazione, infatti, l'attività di audit della CE si è concentrata sulla valutazione *on desk* della descrizione dei Sigeco, della relazione e del relativo parere forniti dall'Igrue, mentre nella fase successiva di attuazione le attività di audit della CE sono cambiate e differenziate nel corso degli anni.

In particolare, con riferimento al Fse, i servizi di audit della DG Occupazione nel corso del 2010 hanno svolto una serie di riunioni di coordinamento con l'AdA e revisione del lavoro svolto dall'AdA, che hanno interessato circa la metà delle Regioni, con l'obiettivo di esaminare il primo RAC, di scambiare opinioni relative al miglioramento del Sigeco, di ottenere garanzie sulla conformità del lavoro dell'AdA ai requisiti del Regolamento e di valutarne il grado di affidabilità. Tali controlli hanno interessato esclusivamente l'AdA, indicativamente per due giornate, ed hanno permesso alla DG Occupazione di prendere in esame più in dettaglio alcuni elementi specifici.

In linea di massima, durante queste riunioni la CE ha preso visione della struttura dell'AdA (composizione, organigramma, disponibilità di risorse umane, ecc.), del *follow up* dato alle eventuali raccomandazioni formulate dall'Igrue in occasione della conformità dei sistemi (finalizzazione dei manuali, implementazione dei sistemi informativi, ecc.) e dell'avvio delle attività dell'AdA (stato di attuazione della strategia di audit, primi audit di sistema, check list, ecc.). La CE si è confrontata, inoltre, sull'impostazione teorica di alcune procedure sebbene non fossero ancora state impiegate dall'AdA. Ci si riferisce, ad esempio, alla procedura di campionamento delle operazioni che, in assenza di spesa certificata al 31 dicembre 2009, l'AdA aveva solo previsto nella strategia di audit e non ancora sperimentato o applicato effettivamente.

Un altro tipo di audit svolto nel corso del 2010, che poi è stato ripreso con modalità leggermente differenti negli anni successivi, è l'audit dei sistemi.

Questo tipo di audit, che inizialmente ha coinvolto due Regioni, aveva come obiettivo quello di esaminare il corretto funzionamento del Sigeco e di ottenere una ragionevole garanzia sul livello di affidabilità ad esso attribuito dall'AdA. A differenza della modalità di audit sopra descritta, questa ha visto il coinvolgimento di tutte le Autorità del Po, e si è svolta in un arco temporale più lungo (indicativamente due settimane). La prima settimana di audit si è effettuata presso gli uffici della Regione ed è stata dedicata all'analisi del sistema e all'esame documentale di un campione di

fascicoli. In particolare l'AdG prima, l'AdC dopo e, normalmente, in ultimo l'AdA hanno presentato la propria organizzazione e le rispettive procedure di gestione e controllo; successivamente la CE ha proceduto all'esame documentale di un campione di fascicoli, di progetto presso l'AdG e di audit di sistema presso l'AdA. La seconda settimana, invece, è stata dedicata alla verifica in loco direttamente presso i beneficiari degli stessi progetti esaminati presso l'AdG nel corso della prima settimana.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

RAC

Rapporto annuale di controllo - Documento di sintesi che evidenzia le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente (12 mesi) che termina il 30 giugno dell'anno in questione. La base legale è l'articolo 62 del Regolamento Generale 1083/2006

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Attività di audit della DG Occupazione nel 2011 e parte del 2012

Nel corso del 2011 la DG Occupazione ha differenziato ulteriormente le modalità di audit.

I vari tipi di audit effettuati dalla DG Occupazione sono stati comunque pianificati tenendo conto dei diversi fattori presi in esame nella Strategia di audit della Commissione (**1**) ed in base ad un'apposita analisi del rischio. Alcuni fattori di rischio riguardano ad esempio la natura del Po, così un programma di importo finanziario elevato può essere preso in maggiore considerazione, e quindi in esame, prima rispetto ad un Po il cui importo finanziario è ridotto, in ragione proprio del rischio economico associato e del principio di proporzionalità. Altri fattori possono poi riguardare l'andamento del Po, così un Po i cui i termini di pagamento sono stati interrotti in ragione di criticità del Sigeco può essere preso in esame più facilmente rispetto ad uno che non ha l'interruzione dei pagamenti.

In linea di massima, nella valutazione del rischio propedeutica alla pianificazione dei controlli, la CE prende in esame tutte le informazioni disponibili sul sistema di gestione e controllo del Po, soprattutto quelle relative all'audit. In particolare, gli elementi che possono incidere nella scelta della CE possono essere la non accettazione del RAC, un parere negativo espresso dall'AdA sul Sigeco, un elevato tasso di errore indicato dall'AdA, la valutazione negativa di alcuni requisiti chiave (ad esempio sui controlli di I livello o sul Sistema informativo), oppure la mancata tempestività nell'implementazione di misure di risanamento del sistema, di correzioni finanziarie o auto-correzioni (**2**).

Nel corso del 2011, essendo ormai superate le riunioni così dette di coordinamento con l'AdA e revisione del lavoro svolto dall'AdA, la CE ha continuato ad effettuare audit dei sistemi ed ha introdotto gli audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, gli audit di revisione del lavoro dell'AdA, gli audit su temi specifici per quanto riguarda la 2007-2013 e gli audit sulla chiusura 2000-2006. In alcuni casi particolari, inoltre, la CE ha effettuato dei controlli di cosiddetto "follow up", andando a verificare l'eventuale miglioramento di situazioni che, in occasione di audit precedenti, non erano state giudicate completamente positive.

Note:

1. Cfr. *Joint audit strategy for structural actions 2009-2011 e Joint Audit strategy for Structural Actions 2007-2013 update for 2012-2013*. La CE nella propria strategia e nella versione poi aggiornata indica come maggiore rischio rispetto alla gestione finanziaria quello in cui la "CE rimborsi spesa irregolare dichiarata dallo Stato membro o dal Paese beneficiario e che l'ufficio che autorizza non abbia la ragionevole garanzia richiesta sulle transazioni sottostanti per la sua dichiarazione di garanzia nel Rapporto Annuale di Attività" (pag. 10).

2. In occasione dell'ultimo incontro tecnico fra AdA, CE e Igrue che si è svolto lo scorso ottobre a Ferrara, la DG Occupazione ha fornito alcuni elementi di dettaglio sugli eventuali piani di azione e sull'auto-correzione dei PO. In particolare, è stato chiarito che per un Po con elevato tasso di errore è possibile evitare il blocco dei pagamenti (conseguente alla presentazione del RAC con il tasso di errore superiore al livello di materialità) attraverso la presentazione di un piano di azione, volto a superare le criticità che hanno determinato il tasso di errore in questione. Il piano di azione dovrebbe essere concordato tra le tre Autorità del Po e condiviso con la CE, e nel frattempo si dovrebbe operare tempestivamente (indicativamente entro il 31 marzo dell'anno successivo) un'auto-correzione. Si tratta di una possibilità non esplicitata nei regolamenti comunitari che va valutata caso per caso e che la CE suggerisce al fine di evitare periodi lunghi di interruzione dei pagamenti.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

RAC

Rapporto annuale di controllo - Documento di sintesi che evidenzia le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente (12 mesi) che termina il 30 giugno dell'anno in questione. La base legale è l'articolo 62 del Regolamento Generale 1083/2006

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA

Per quanto riguarda gli audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, l'obiettivo è quello di ottenere una ragionevole garanzia che il lavoro effettuato dall'AdA sia conforme ai requisiti del Regolamento e di valutare il grado di affidabilità che la CE può attribuire ai risultati del lavoro dell'AdA presentati nel RAC e nel relativo parere annuale.

In questo tipo di audit, che ha interessato complessivamente sette amministrazioni, è coinvolta direttamente l'AdA e i lavori si svolgono in due fasi, di una settimana ciascuna. La prima fase è di revisione presso l'AdA delle attività svolte, mentre la seconda fase è di ri-esecuzione dei controlli sulle operazioni, in loco presso il beneficiario, alla quale normalmente Tecnostruttura non prende parte.

Nella prima settimana, due o tre giornate sono generalmente dedicate all'esame della struttura dell'AdA, al RAC e alle modalità dell'audit di sistema, mentre il tempo restante è dedicato all'audit delle operazioni.

In particolare, primo tema di audit è la struttura di controllo, in particolare l'organico, le responsabilità, il rispetto degli standard di indipendenza, le competenze e la diligenza professionale. Oggetto di particolare interesse è il confronto con quanto indicato nella Strategia di Audit e gli eventuali cambiamenti organizzativi intervenuti, come ad esempio l'ulteriore assegnazione di personale in determinate funzioni o nuovi assetti amministrativi della Regione.

Se presente, è oggetto di audit anche l'assistenza tecnica dell'AdA, in particolare le modalità di affidamento, l'indipendenza, l'organizzazione interna e rispetto all'AdA, le diverse competenze e le attività.

Normalmente la CE chiede poi la presentazione delle attività svolte dopo l'invio dell'ultimo RAC ed il calendario per l'anno in corso e gli anni seguenti, ad esempio il piano delle attività dei mesi immediatamente successivi, il campionamento, gli audit delle operazioni, gli audit di sistema, la tempistica dei follow-up, le attività finalizzate al RAC.

Un ultimo tema di questa prima fase è la presentazione e la verifica del sistema informativo per la parte delle attività dell'AdA. tema che viene controllato anche in diverse fasi dell'audit, ad esempio anche attraverso la visione dei fascicoli di progetto. Oltre a prendere visione della struttura generale, della profilatura degli utenti, delle applicazioni e delle informazioni disponibili, soprattutto sui controlli di I livello e dell'AdC, la CE in alcuni casi ha preso visione anche dei manuali e dei possibili sviluppi del sistema.

Un secondo tema di audit è il RAC e il relativo parere, attraverso l'analisi delle eventuali raccomandazioni/osservazioni formulate dalla CE al RAC precedente, con attenzione alla tempistica, alle modalità operative, alle attività svolte a seguito delle osservazioni, e all'eventuale coinvolgimento con le altre Autorità.

Nel corso di alcuni audit, la CE, prendendo a riferimento una raccomandazione formulata dall'AdA, ha verificato attraverso la documentazione a disposizione il rispetto della tempistica seguita per i *follow up*; così ad esempio, se una raccomandazione nel RAC sul Sistema informativo richiedeva di essere seguita entro il mese di marzo, è stato importante potere trovare riscontro nei verbali e nei rapporti dell'AdA come tale raccomandazione fosse stata effettivamente seguita entro tale data.

Per quanto riguarda i temi successivi, audit di sistema e audit delle operazioni, il controllo verte sostanzialmente su due ambiti, il primo più teorico, dove la CE approfondisce le procedure, e il secondo più pratico dove la CE prende visione dell'effettiva realizzazione delle attività, verificando il riscontro tra le procedure ed i dossier di audit.

In particolare, rispetto al terzo tema, audit di sistema, l'esame verte sulle procedure per l'esecuzione degli audit di sistema (es. manualistica e strumenti adottati, fasi della verifica, pianificazione, avvio, esecuzione, contraddittorio e chiusura). Dopo una presentazione più teorica delle procedure, l'audit della CE prosegue con l'esame di alcuni dossier dei rapporti degli audit di sistema effettuati, sia sull'AdG che sull'AdC e in alcuni casi anche sugli Organismi intermedi, ed il *follow up* dato alle irregolarità identificate.

Nel corso degli audit, si è osservata una forte attenzione da parte della CE al rispetto dei tempi prefissati, alle procedure di supervisione del lavoro (*quality review*) sia interna sia dell'operato dell'assistenza tecnica ed è stata apprezzata la buona ed ordinata tenuta dei fascicoli.

In generale la CE raccoglie una serie di documenti (dalla lettera di notifica di annuncio dell'audit fino alla lettera di trasmissione del rapporto finale) da cui è possibile verificare le modalità e i tempi di gestione delle irregolarità e delle raccomandazioni a livello di Sigeco, verificando quindi sia le note in uscita dall'AdA sia le note prodotte dall'AdG e dall'AdC, nonché dagli Organismi intermedi.

Quarto tema di audit sono gli audit delle operazioni, in particolare le procedure per l'estrazione del campione (la CE prende in esame il modello di riferimento indicato nella Strategia di audit aggiornata, alcuni elementi di dettaglio ovvero il livello di confidenza e di affidabilità, tasso di errore previsto, numerosità campionaria, ecc. e alcuni elementi più procedurali come il verbale di campionamento) e le procedure per l'esecuzione degli audit sulle operazioni (la CE verifica il rispetto delle previsioni contenute nella manualistica dell'AdA ripercorrendo le fasi della verifica delle operazioni, le procedure previste per il follow up, con attenzione all'eventuale funzioni assegnate al soggetto esterno, assistenza tecnica).

La CE prende visione inoltre delle procedure per il trattamento delle irregolarità, ad esempio modalità e tempi di gestione e controllo delle irregolarità, presso il Sistema informativo, strumenti a supporto dell'AdA.

Prima di passare all'esame di alcuni dossier dei controlli delle operazioni estratte, la CE verifica inoltre i dati inclusi nel RAC relativi al campione delle operazioni, alle irregolarità, al calcolo del tasso di errore e alla relativa proiezione, e ripercorre le modalità seguite dall'AdA per la loro determinazione.

L'audit della CE prosegue con l'esame di alcuni dossier dei rapporti degli audit delle operazioni sia a livello di Sistema informativo sia a livello di gestione dei dossier presso l'AdA.

Così come per gli audit sui sistemi, anche in questo caso la CE raccoglie una serie di informazioni con relativa evidenza documentale sul buon funzionamento del Sigeco e quindi dei rapporti fra le tre autorità, i beneficiari, gli Organismi intermedi.

Normalmente la CE richiede anche in questo caso una serie di documenti quali ad esempio la lettera di notifica di annuncio dell'audit, il verbale di verifica in loco firmato dall'organismo controllato e dall'auditor, la documentazione raccolta dall'AdA presso l'organismo controllato a supporto della verifica condotta, il rapporto provvisorio con lettera di trasmissione dello stesso all'organismo controllato, la check list compilata, le eventuali osservazioni formulate dall'organismo controllato in fase di contraddittorio, la lettera di richiamo (se applicabile), il rapporto finale con relativa lettera di trasmissione, ecc.

Nella seconda settimana degli audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, la CE ri-esegue gli audit sulle operazioni presso i beneficiari e si fa accompagnare dalla propria assistenza tecnica, che viene scelta tra alcune società di revisione contabile, precedentemente selezionate, sulla base dell'indipendenza e alla terzietà nei confronti della Regione controllata.

Le operazioni oggetto di controllo (generalmente otto) sono estratte in maniera casuale dall'elenco delle operazioni che sono state oggetto di controllo dell'AdA e che sono riportate nell'ultimo RAC. Così ad esempio, se la CE effettua questo tipo di controllo nel marzo del 2012, il RAC preso a riferimento per la ri-esecuzione è quello trasmesso alla CE nel dicembre del 2011, e il periodo di audit va dal 1° luglio 2010 al 30 giugno 2011. Le operazioni controllate saranno quindi quelle estratte dalla certificazione al 31 dicembre 2010.

Una volta presso il beneficiario, il team di audit, solitamente composto da un rappresentante della CE e un revisore dell'assistenza tecnica, verifica sia le procedure seguite (ad esempio la selezione degli allievi e i relativi tempi, i controlli effettuati dal I livello, l'avanzamento delle attività, ecc.) che le spese effettivamente sostenute e la relativa documentazione a supporto.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

RAC

Rapporto annuale di controllo - Documento di sintesi che evidenzia le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente (12 mesi) che termina il 30 giugno dell'anno in questione. La base legale è l'articolo 62 del Regolamento Generale 1083/2006

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA

Per quanto riguarda gli audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA, che comunque ha coinvolto un numero molto limitato di Regioni, non si osservano significative differenze rispetto al tipo di audit fin qui descritto in termini di attori coinvolti, finalità o metodologie di lavoro, se non per il fatto che non viene realizzata la parte di ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA.

Nella sostanza non vi è una seconda settimana di audit, in cui la CE controlla le operazioni presso il beneficiario, poiché si limita all'esame dei fascicoli presso l'AdA nella prima settimana di attività.

Le modalità operative, il coinvolgimento della sola AdA, l'attenzione alla struttura dell'AdA, agli audit di sistema e a quelli delle operazioni restano quindi immutate. Una piccola differenza la si osserva a livello di team poiché rispetto al tipo di audit precedentemente descritto, la CE non è affiancata dalla propria assistenza tecnica.

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit di sistema

Rispetto agli audit di sistema, per quanto alcuni siano già stati effettuati nel 2010, le modalità e la profondità del controllo sono in parte cambiate, in base proprio al naturale avanzamento delle attività connesse alla gestione e al controllo dei Po. Ad ogni modo, nel corso del 2011 e del 2012, sono stati pochi i casi di Por oggetto di questo tipo di controllo.

L'audit di sistema verifica il sistema di gestione e controllo nella sua interezza e si compone di due fasi, a cui corrispondono indicativamente due settimane di lavoro. Una prima settimana presso la Regione per l'esame documentale, coinvolgendo tutte le Autorità (AdG, AdC e AdA), e una seconda settimana per la verifica in loco, presso i beneficiari per controllare le operazioni certificate alla CE.

Per quanto riguarda l'audit sulle Autorità, e nello specifico l'AdA, le modalità di controllo e l'oggetto di audit da parte della CE sono in linea di massima analoghi a quelli che contraddistinguono l'audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA. Rispetto invece all'AdG (ed eventualmente agli Organismi intermedi), la CE concentra il suo controllo in uno o due giornate e ne esamina la struttura e l'organizzazione, il sistema di gestione del Po, l'eventuale delega delle funzioni agli Organismi intermedi, i manuali e le note d'orientamento, le procedure per la selezione dei progetti, i controlli previsti dall'articolo 60 del Reg. 1083/2006 (verifiche amministrative e controlli in loco), le piste di controllo, le azioni in materia di informazione e pubblicità ed il sistema informativo e di monitoraggio del Po. Inoltre, viene dedicata indicativamente una giornata di audit presso l'AdC con attenzione alla struttura, ai controlli previsti dall'articolo 61 del Reg. 1083/2006, alla certificazione delle spese dei progetti regionali, alla tenuta della contabilità degli importi da recuperare, e all'accesso al sistema informativo.

In ultimo, a seconda della disponibilità del calendario, la CE dedica altri due giorni all'audit dei dossier relativi ad un campione di progetti precedentemente selezionati per la visita in loco, che sarà svolta nel corso della seconda settimana. Anche in questo caso, così come l'audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, il campione è su base casuale e solitamente sono estratte 8 operazioni.

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit specifici: strumenti di ingegneria finanziaria

Per quanto riguarda gli audit su temi specifici, la CE nel corso del 2011 ha svolto i primi audit del sistema di gestione e di controllo degli strumenti di ingegneria finanziaria presso alcune Regioni, una dell'obiettivo CRO, una ricadente nel sostegno transitorio e l'altra dell'obiettivo CONV.

Come di consueto, Tecnostruttura ha preso parte anche a questi incontri accompagnando le Regioni nella fase sia di preparazione, sia di esecuzione dell'audit, sia di contraddittorio con i servizi della CE.

L'obiettivo della verifica era quello di ottenere una ragionevole garanzia che i sistemi di gestione e controllo messi in atto per l'implementazione degli strumenti di ingegneria finanziaria funzionassero efficacemente e nel rispetto del principio della buona gestione finanziaria.

Considerata la rilevanza e l'innovatività dell'operazione per il Fse, la DG Occupazione ha tenuto a precisare il carattere preventivo di questo tipo di audit, non presente nel calendario annuale dei controlli diffuso durante il consueto incontro annuale di Roma presso l'Igrue, ma suggerito di recente dalla Corte dei Conti europea (2011, in riferimento all'anno di esercizio 2010).

In questo tipo di audit sono state coinvolte tutte e tre le Autorità del Po, nonché i soggetti gestori del fondo.

I lavori si sono svolti in due fasi della durata complessiva di pochi giorni. La prima fase presso l'AdG, mentre la seconda fase presso il soggetto gestore del fondo, dove sono stati esaminati i fascicoli relativi ai destinatari campionati.

Nei limiti delle specificità dei diversi strumenti finanziari messe in campo dalle Regioni, in linea di massima i lavori iniziano con la presentazione della struttura e degli attori che gestiscono gli strumenti di ingegneria finanziaria, in particolare il personale del Por dedicato, la natura del soggetto gestore con le relative procedure di selezione e se previsto, il Comitato di indirizzo. Successivamente la CE chiede la presentazione del piano di attività e dell'accordo di cui all'art. 43, c.3, del Reg.(CE) n. 1828/2006, nonché alcuni elementi di dettaglio rispetto alla strategia e al piano di investimento, come ad esempio il lavoro preparatorio all'istituzione del fondo, la procedura di istituzione, i target e gli obiettivi, le risorse allocate, i tempi, ecc.

La CE ha tra l'altro posto attenzione alle disposizioni per la liquidazione dello strumento di ingegneria finanziaria (*exit policy*), ai costi di gestione e alle modalità di reimpiego delle risorse.

In seguito sono poi approfondite le procedure per la selezione degli intermediari bancari, dalla fase di pubblicazione fino a quella dell'aggiudicazione.

Nella seconda fase presso il soggetto gestore, la CE prende visione dei fascicoli campionati relativi ai destinatari, con attenzione alla pubblicazione dei bandi di selezione; alla presentazione della domanda di partecipazione; alla verifica svolta sui requisiti di ammissibilità; all'atto di concessione; alla modalità di erogazione del finanziamento e ai controlli svolti sul finanziamento concesso al singolo destinatario finale.

Per quanto riguarda, invece, le procedure per il monitoraggio e il controllo dell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria, la CE ha posto attenzione al flusso informativo tra gli intermediari bancari e il gestore del fondo, al sistema di reporting tra il gestore del fondo e l'AdG, nonché alla tipologia di informazioni disponibili nel sistema informativo, a cui altri soggetti hanno possibilità di lettura, in particolare l'AdC e l'AdA.

Attenzione particolare è stata posta alla questione dei controlli, in particolare di I e di II livello, dove la CE ha chiesto una descrizione delle modalità previste e gli eventuali strumenti utilizzati.

Normalmente la CE richiede anche in questo caso specifico una serie di documenti, quali ad esempio i verbali del comitato di indirizzo, le linee guida, la denominazione del conto, i fascicoli relativi ai controlli svolti, il dettaglio delle certificazioni di spesa che si riferiscono agli strumenti di ingegneria finanziaria e le offerte pervenute nelle procedure di selezione degli intermediari bancari coi relativi verbali.

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit specifici: correzioni finanziarie

Un'altra modalità di audit è stata attuata dalla DG Occupazione in materia di correzioni finanziarie e ha avuto luogo a novembre 2012 presso una Regione dell'obiettivo CONV, cui Tecnostruttura ha preso parte. Elemento peculiare di questo tipo di audit è stata la partecipazione anche dell'Unità geografica. Tale tipo di audit, svolto già in altri Stati membri, completa tutti gli audit svolti dalla CE nel periodo di riferimento.

Il fine dell'audit è stato duplice, da un lato l'obiettivo della CE è stato quello di stabilire se le correzioni finanziarie, effettuate dagli Stati membri di cui all'art. 98 del Reg. (CE) n. 1083/2006, siano state dedotte dalla dichiarazione di spesa presentata alla CE e, dall'altro, se l'AdC ne ha tenuto conto anche nella dichiarazione annuale sui recuperi di cui all'art. 20 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

I lavori, che si sono svolti presso l'AdC e hanno visto anche la partecipazione dell'AdA, hanno avuto una durata molto limitata, indicativamente di mezza giornata.

Oggetto dell'audit è stato il Sistema informativo dell'AdC ed è stata data particolare attenzione alla riconciliazione dei dati fra quelli presenti a sistema regionale e quelli contenuti nella domanda di pagamento ricevuta dalla CE, alle procedure propedeutiche alla certificazione di spesa, alle informazioni sulle irregolarità e al seguito dato, alla tracciabilità delle utenze che accedono al sistema.

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit specifici: missione di fact-finding sulle spese certificate

Congiuntamente all'audit sulle correzioni finanziarie, la visita della CE mirava anche ad un lavoro di *fact-finding* sulle spese certificate in dicembre 2011 ed in particolare su alcune operazioni inserite nella relativa domanda di pagamento. Il fine è stato quello di verificare un evento (fatto) specifico e puntuale di natura fortemente legata all'andamento del Programma (es. rischio disimpegno, tipologia delle operazioni inserite in certificazione, notizie da fonti diverse, stampa, ecc..).

I lavori si sono tenuti presso l'AdC, l'AdA e l'AdG. Sul versante dell'AdC sono state analizzate le procedure di certificazione delle spese relative a questi progetti, la documentazione acquisita e le verifiche svolte prestando particolare attenzione ai tempi.

A seguire la CE si è concentrata sull'impatto nel campione estratto dall'AdA nel corso del 2012, ai principali risultati ottenuti, al tasso di errore rilevato.

La verifica si è conclusa presso l'AdG e ha avuto oggetto le spese relative a tali progetti inseriti nel Sistema Informativo, con attenzione ai requisiti di ammissibilità.

Voci di glossario collegate

Fact finding mission

Mmissione di controllo puntuale – Revisione del lavoro svolto dall'Autorità di audit in preparazione al Rapporto annuale di Controllo. La base legale della verifica è l'articolo 72 del Regolamento (CE) n. 1083/2006

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Elementi comuni agli audit della CE

Sebbene gli audit svolti dalla DG Occupazione nel corso del 2011-2012 si differenzino per alcuni elementi come ad esempio gli attori coinvolti, le finalità o metodologie di lavoro, è possibile comunque evidenziare diversi elementi comuni, quali ad esempio le procedure di annuncio della missione e, soprattutto, i tempi e le modalità del contraddittorio.

A prescindere dall'audit della CE, i calendari di lavoro prevedono tre momenti comuni.

Un primo momento è denominato "kick off meeting" al quale prendono parte la CE, il soggetto sottoposto ad audit (a seconda del tipo di audit, questo può essere la sola AdA, piuttosto che tutte e tre le Autorità), solitamente l'Igrue e, in caso di audit di sistema, solitamente anche il MIps. Questo primo incontro rappresenta un momento introduttivo, di presentazione degli obiettivi della missione, della base legale, delle finalità e di condivisione del programma dei lavori e delle modalità organizzative.

Un secondo momento è costituito dalla "riunione riservata all'analisi dei risultati delle visite in loco" in cui la DG Occupazione, solitamente l'Igrue e, a seconda del tipo di audit, i revisori esterni incaricati dalla CE si incontrano per fare un punto al loro interno, senza quindi la presenza della Regione e della sua assistenza tecnica, prima di procedere alla presentazione preliminare dei risultati.

Un terzo momento, denominato "wrap-up meeting" rappresenta un momento di chiusura dell'audit, dove sono presentati i risultati preliminari della missione al soggetto controllato (a seconda del tipo di audit, questo può essere la sola AdA, piuttosto che tutte e tre le Autorità).

Il *wrap-up meeting* risulta essere di importanza strategica poiché rappresenta un primo momento di confronto con i servizi della CE sui risultati presentati. La Regione ha la possibilità di confrontarsi immediatamente chiedendo, ad esempio, ulteriori chiarimenti sull'interpretazione da dare a un'eventuale raccomandazione, piuttosto che osservare il non accordo con la CE su una specifica questione, o ancora nell'approfondire un tema rimasto aperto che potrebbe aver bisogno di essere sostenuto con ulteriore documentazione.

In alcuni casi, al termine del *wrap-up meeting*, la CE ha fornito anche una categoria di valutazione seppur preliminare sull'affidabilità del Sigeco controllato: Categoria 1 (parere senza riserve – il sistema funziona bene); Categoria 2 (parere con riserve lievi – il sistema funziona, anche se sono necessari alcuni miglioramenti); Categoria 3 (parere con riserve gravi – il sistema

funziona parzialmente, sono necessari miglioramenti sostanziali); Categoria 4 (parere avverso – il sistema non funziona).

È da sottolineare che la presentazione dei primi risultati e la formulazione di una categoria preliminare in questa fase dell'audit non vanno comunque intese come definitive, poiché alcuni elementi potrebbero essere rivalutati anche in una seconda fase, prima dell'invio dei rapporti.

Un ulteriore elemento comune ai diversi tipi di audit è, salvo casi specifici, la tempistica delle principali fasi di audit. Qui di seguito presentate con un indicativo riferimento temporale:

- *calendario di audit della CE*. Durante l'incontro annuale di audit presso l'Igrue, la CE indica solitamente i Po che saranno oggetto di audit nell'anno in corso e in quello successivo. Non sempre tuttavia la CE fornisce dettagli sullo svolgimento, come ad esempio la data prevista;

- *annuncio dell'audit*. La DG Occupazione annuncia l'audit circa un mese o un mese e mezzo prima della data prevista tramite una lettera indirizzata all'amministrazione oggetto di audit, a seconda del tipo di audit, questo può essere ad esempio l'AdA per gli audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA o l'AdG per gli audit di sistema. La CE tramite questa nota avvia una fase di raccolta di informazioni con l'AdA o anche con AdG e AdC (nel caso di audit di sistema) e fa richiesta di documentazione precisa relativa alle attività svolte. Nel caso la sola AdA sia soggetto controllato, i documenti richiesti solitamente sono i più recenti cambiamenti del Sigeco, lo stato di avanzamento della Strategia di audit, la lista dei progetti inclusi nel campione controllato dal II livello, la metodologia di campionamento, gli audit di sistema, ecc. Nel caso in cui si tratti di audit di sistema, invece, i documenti che solitamente sono richiesti sono le informazioni relative alle modifiche applicate a Sigeco e Strategia di audit, i manuali utilizzati dalle tre Autorità, il dettaglio della spesa certificata a una certa data con relativo elenco dei progetti cofinanziati, i controlli di I e II livello, ecc.;

- *trasmissione documenti e informazioni richieste*. La Regione invia alla CE le informazioni richieste nella lettera di annuncio entro la data indicata nella nota stessa (indicativamente due settimane dopo la lettera di annuncio);

- *calendario e campione*. La CE trasmette alla Regione una proposta di calendario e, a seconda del tipo di audit, il campione di operazioni per le visite in loco indicativamente due settimane prima dell'audit. Si osserva la possibilità che la CE fornisce di apportare modifiche al calendario sia durante le settimane preparatorie ma anche durante l'incontro di apertura dei lavori il primo giorno di audit (kick-off meeting);

- *audit presso la Regione*. Come da lettera di annuncio, l'audit ha luogo presso la Regione secondo il calendario proposto, salvo modifiche richieste dalla Regione;

- *audit presso il beneficiario*. Se previsto dal tipo di audit e come da lettera di annuncio, indicativamente dopo due settimane dall'audit presso la Regione, la CE svolge la verifica in loco di 8-10 operazioni;

- *wrap-up meeting*. Nell'ultimo giorno di audit, la CE presenta ai soggetti controllati (a seconda dei casi, AdG, AdC e AdA), in maniera preliminare, le prime conclusioni e raccoglie le prime eventuali integrazioni/controdeduzioni;

- *rapporto interno alla CE*. Entro una decina di giorni dopo l'audit, i servizi di audit della CE formulano un "flash report" con cui informano dei principali esiti l'Unità geografica della CE;

- *rapporto preliminare*. Indicativamente 9 settimane dopo l'audit presso la Regione, la CE invia il rapporto preliminare alla Regione indicando il tempo utile per il contraddittorio;

- *contraddittorio*. Nel rispetto di quanto indicato nella nota di accompagnamento al rapporto preliminare (indicativamente 2 mesi) la Regione fornisce le informazioni richieste;

- *rapporto definitivo*. Indicativamente entro 2 mesi dalla ricezione delle controdeduzioni, la CE valuta ed eventualmente integra le controdeduzioni ed invia il rapporto definitivo alla Regione.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

Approfondimenti - Audit

L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Considerazioni conclusive

Quanto sopra riportato, è la sintesi dell'esperienza maturata da Tecnostruttura nell'accompagnamento alle Regioni durante gli audit della CE - DG Occupazione.

In linea generale, sebbene le modalità di audit si siano evolute nel tempo, in una logica progressiva di avvio e attuazione dei Po, con la conseguente differenziazione nelle finalità, nell'organizzazione dei controlli nonché nei soggetti regionali coinvolti, si evidenzia come gli esiti dell'attività di audit possano influenzare complessivamente la macchina amministrativa nella sua unità.

Un sistema di gestione e controllo affidabile non solo dovrebbe rispondere ai requisiti tecnici chiave codificati a livello comunitario in tema di audit, ma sarebbe auspicabile un costante flusso informativo ed un efficiente ed efficace dialogo tra le Autorità. In effetti, più volte è stata oggetto di attenzione da parte della CE l'uniformità delle informazioni ad ogni livello di attività, sia con attenzione al singolo progetto (eventualmente campionato), sia con riferimento alla gestione e controllo del Po nella sua interezza.

Lo stesso Sistema informativo, che ancor di più che nella passata programmazione sembra rappresentare lo strumento principale di dialogo tra i soggetti deputati alla gestione e al controllo del programma, dovrebbe garantire l'accesso uniforme alle informazioni a tutte e tre le Autorità del PO, affinché ciascuna possa compiere le funzioni affidategli.

L'importanza di uno scambio di dati e di informazioni sull'attuazione del Po all'interno dell'amministrazione, sembra maggiormente decisivo nella pronta risoluzione di problemi sollevati a seguito di audit da parte della CE. In effetti, in caso d'interruzione o di sospensione dei pagamenti, a seconda della gravità della carenza del sistema o del mancato adeguamento alle raccomandazioni entro i tempi stabiliti, diventano fondamentali la collaborazione ed il confronto tra le Autorità del Po, al fine di raccogliere le informazioni necessarie per rispondere ai rilievi comunitari o di definire piani di azione ad hoc.

Tale collaborazione, che comunque non inficia l'indipendenza funzionale dell'AdA, sembra ancor più requisito fondamentale nelle chiusure delle programmazioni, in occasione delle quali la CE raccomanda un forte raccordo tra le Autorità nella presentazione, nei vari documenti di chiusura, di informazioni complete e coerenti.

Anche nelle proposte di regolamenti per la programmazione 2014-2020, si possono evidenziare una serie di novità - riguardanti la gestione ed il controllo dei Po - che sembrano andare nella direzione di una maggiore collaborazione e coordinamento tra le Autorità del Po che, ad esempio, in linea con il nuovo regolamento finanziario, saranno impegnate annualmente nella chiusura di parte dei programmi.

In Pillole
Apprendistato

Apprendistato, l'attuazione del Testo unico

di **Luca Sciarretta**
Settore Istruzione E Fp - Tecnostruttura

In poche slide riassumiamo l'iter dell'istituto dell'apprendistato aggiornato a maggio 2013: dal varo del Testo unico (D.Lgs. 167/2011) all'attuazione a livello nazionale e territoriale, con la segnalazione delle criticità e proposte da parte delle Regioni.

Documenti Allegati

[apprendistato-maggio-2013-DEF](#)

News dall'Europa

A luglio i negoziati sul libero scambio tra UE e USA

di **Lucio Battistotti**

Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Ormai è ufficiale: i negoziati sul nuovo accordo di libero scambio tra gli Stati Uniti e l'Unione europea partiranno a luglio. A dare il fatidico annuncio al G8 appena conclusosi sono stati gli attori principali di questo processo - i Presidenti Obama, Barroso e Van Rompuy.

Ma entriamo un po' di più nella sostanza e nelle dimensioni di questo negoziato e nell'accordo che ne potrebbe derivare.

Il Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (questa è la denominazione ufficiale) è un accordo commerciale che sarà negoziato tra l'Unione europea e gli Stati Uniti. I negoziati saranno volti ad eliminare gli ostacoli commerciali (tariffe, normative inutili, restrizioni agli investimenti, ecc.) in una vasta gamma di settori economici, semplificando l'acquisto e la vendita di beni e servizi. Le parti contraenti desiderano inoltre facilitare gli investimenti delle proprie aziende in entrambe le economie.

Quanto premesso comporterebbe notevoli vantaggi in termini economici, creando presupposti per il rilancio della crescita e dell'economia su entrambe le sponde dell'Atlantico. Come sempre, prima di decidere di negoziare un accordo commerciale, l'UE ha effettuato una valutazione d'impatto sui potenziali effetti dell'accordo.

L'UE ha inoltre commissionato uno studio indipendente al Centro di ricerca per la politica economica (CEPR) di Londra che suggerisce che il beneficio per l'economia dell'UE potrebbe ammontare a 119 miliardi di euro l'anno — equivalente a un importo supplementare pari a 545 euro per una famiglia media dell'UE - mentre l'economia statunitense potrebbe ricavarne un utile supplementare di 95 miliardi di euro l'anno, pari a 655 euro per famiglia americana. Al tempo stesso i costi sarebbero davvero esigui perché deriverebbero dall'eliminazione delle tariffe doganali e dalla soppressione delle norme inutili e delle lungaggini amministrative che rendono difficile acquistare e vendere oltreoceano.

La crescita economica supplementare che si sprigionerebbe da un tale accordo sarà vantaggiosa per tutti. Rilanciare il commercio è un buon modo di dare impulso alle nostre economie, creando una maggiore domanda e offerta senza dover aumentare la spesa o l'indebitamento pubblici. In questo senso, l'accordo sarebbe il più economico pacchetto di stimolo che si possa immaginare.

Qualcuno potrebbe dire che questo andrà a scapito della qualità dei nostri prodotti, della salute, della sicurezza dei consumatori, ecc. Non è così: i negoziati non avranno quale obiettivo di ridurre

le garanzie per i cittadini/consumatori ma quello di abolire gli oneri burocratici inutili e costosi. Non si faranno compromessi in alcun caso in materia di sicurezza, tutela dei consumatori o ambiente, ma vi sarà una disponibilità a valutare in modo pragmatico se si possa fare meglio e in maniera più coordinata determinate cose.

Per esempio, l'Europa ha tutto l'interesse di migliorare l'accesso dei propri prodotti alimentari di qualità sul mercato USA. Al momento, alcuni prodotti alimentari europei, come le mele e vari formaggi, sono vietati sul mercato statunitense; altri sono penalizzati da elevati dazi applicati dagli USA — carni 3%, bevande 22-23% e prodotti lattiero-caseari fino al 139%. L'eliminazione di questi e di altri ostacoli contribuirà a rafforzare le esportazioni UE verso gli Stati Uniti.

Nell'attuale situazione di crisi economica "strutturale" questi negoziati possono portare veramente ad una svolta epocale. Si tratta anche di un'evoluzione naturale che conferma una partnership ormai consolidata nel tempo in cui entrambi i partner hanno solo da guadagnare.

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

Pubblicazioni in uscita

Banca d'Italia, la Relazione annuale

"Compiere i passi necessari per uscire dalla crisi ma soprattutto da ritardi atavici, che ci hanno fatto sprofondare nella recessione più di altri Paesi". Possiamo farcela, ma "occorre consapevolezza, solidarietà, lungimiranza. Interventi e stimoli ben disegnati, anche se puntano a trasformare il Paese in un arco di tempo non breve, produrranno la fiducia che serve per decidere che già oggi vale la pena di impegnarsi, lavorare, investire".

Queste le parole del governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco alla presentazione, lo scorso 31 maggio, della relazione annuale in occasione dell'Assemblea ordinaria dell'istituto.

Tra i temi affrontati nell'analisi dell'andamento dell'economia italiana e internazionale nell'anno precedente e nei primi mesi di quello in corso, individua misure sulle quali è maggiormente necessario tornare a investire. Tra queste, anche il sistema scolastico e in generale la formazione, istituti da riformare per permettere ai giovani di inserirsi, soprattutto "la formazione professionale andrà sviluppata per coprire una intera vita lavorativa caratterizzata dalla mobilità e dal cambiamento, da tutelare con rafforzati sistemi di protezione ed assicurazione, pubblici e privati, nei periodi di inattività. La scuola, l'università dovranno sostenere questo processo garantendo un'istruzione adeguata per qualità e quantità".

[Considerazioni finali del governatore](#)

[Relazione annuale sul 2012 del 31 maggio 2013](#)

Quaderni Tecnostruttura

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

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Marcello Mochi Onori

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

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

E-mail: stampasegreteria@tecnostruttura.it

TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO

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

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

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

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

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