Le ispezioni sul corretto impiego dei fondi sociali europei
Dai PON agli Equal: scenari e prospettive
a cura della dott.ssa Anna Rita Caruso, ispettore del lavoro[1]

Sommario

1. **Dalla Circolare n. 41/2003 del 5 dicembre 2003 alla Nota del 3 agosto 2007: tipologia dei soggetti proponenti ed attuatori, azioni, spese ammissibili.**
2. **Nozioni fondamentali da Vademecum: l'organizzazione dell'evento formativo**
3. **L'amministrazione e i costi afferenti alla gestione dei fondi da parte dei beneficiari**
4. **Le tipologie di controllo effettuate dagli ispettori del lavoro**
5. **Il senso degli Equal e prospettive future**

1. Dalla Circolare n. 41/2003[2] del 5 dicembre 2003 alla Nota del 3 agosto 2007: tipologia dei soggetti proponenti ed attuatori, azioni, spese ammissibili.

La circolare del Ministero del Lavoro n. 41 individua[3] la tipologia dei soggetti promotori, l'ammissibilità delle spese e i massimali di costo per le attività cofinanziate dal FSE nell'ambito dei PON ovvero dei programmi operativi nazionali. La problematica dei costi ammissibili assume infatti enorme rilevanza in considerazione dell'allargamento delle funzioni, dei compiti e della missione del Fondo Sociale Europeo, chiamato ad assumere il ruolo di strumento finanziario dell'attuazione della politica europea dell'occupazione.
Fra i principi cardine di riferimento ricordiamo che: 1) i soggetti attuatori sono tenuti ad adottare una codificazione contabile appropriata di tutti gli atti contemplati dall'intervento; 2) i pagamenti intermedi sono effettuati per rimborsare le spese effettivamente sostenute a titolo dei Fondi e certificate dall'autorità di pagamento; 3) la normativa nazionale prevede la presentazione di una fideiussione in caso di richiesta di pagamenti a valere sul Fondo di Rotazione e sul FSE[4].
In generale, un costo per essere ammissibile deve essere: pertinente[5] ed imputabile ad azioni ammissibili, effettivo[6], riferibile temporalmente al periodo di vigenza del finanziamento, comprovabile[7], legittimo, contabilizzato, contenuto nei limiti autorizzati.
Durante le verifiche amministrativo contabili presso le aziende tutta la documentazione relativa alle spese presentate deve essere prodotta in originale e questo non è un dettaglio insignificante in quanto sovente in sede di verifica è arduo distinguere un originale da una fotocopia a colori o in casi particolari come per gli eventi sismici a seguito dei quali non è più possibile rinvenire la documentazione originale, spesso si richiedono copie autenticate, autocertificazioni o documentazione indiretta che possa comunque comprovare l'autenticità della spesa e del giustificativo.
Quanto alla tipologia dei soggetti proponenti ed attuatori, essi si dividono in 1) Soggetti partners, originariamente indicati come tali nel progetto o, comunque, da soggetti tra i quali intercorre un vincolo associativo o societario o consortile. L'Ente beneficiario rimane comunque unico interlocutore responsabile nei confronti dell'Amministrazione finanziatrice, il partner presenterà fattura o nota di debito intestata al soggetto proponente/beneficiario del contributo pubblico relativamente alle attività espletate; 2) ATI e ATS, in questa fattispecie l'ATI o l'ATS nel suo insieme costituisce il soggetto proponente, i singoli componenti l'Associazione Temporanea operano a costi reali senza possibilità di ricarichi e sono assoggettati alla rendicontazione delle eventuali spese da loro effettuate; 3) Soggetti terzi cui vengono delegate singole

---

[1] *Ai sensi della circolare del 18 Marzo 2004 del Ministero del Lavoro si precisa che le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*
[2] La circolare n. 41 va a sostituire le precedenti ovvero le Circolari del Ministero del lavoro e P.S n. 98 del 12 agosto 1995 e n.130 del 25 ottobre 1995 sulla natura dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal FSE; la Circolare n. 101 del 17 luglio 1997 del Ministero del lavoro e P.S. sulla congruità dei costi e sulla configurazione delle fasce di inserimento dei docenti; infine la Lettera Circolare n. 59169 dell'11 settembre 1998 del Ministero lavoro e P.S. - UCOFPL - su rendicontazione di spese per attività di tipo non tradizionale cofinanziate con il FSE.
[3] Destinatari della circolare risultano, pertanto, i soggetti proponenti e gestori delle attività progettuali, nonché le amministrazioni interessate che dovranno tenerne conto in sede di valutazione e rendicontazione delle proposte progettuali.
4 Art. 56 Legge 6/2/1996 n. 52 – Decr. Min. Tesoro 22/4/1997 Decr. Dir. UCOFPL 9/5/1997 n. 122.
5 Art. 30, Regolamento CE 1260/99). I costi per essere considerati ammissibili devono essere riconducibili ad una delle attività indicate dall'art. 3 del Regolamento CE 1784/99.
[6] Il Regolamento CE 1260/99, all'art 32 definisce come costi ammissibili solo le spese corrispondenti ai pagamenti effettuati (costi reali), mentre il Regolamento 1145/03 assimila i pagamenti ai costi la cui evidenza economica non è allineata nel tempo alla movimentazione di denaro (ammortamenti) e ricomprende anche i contributi in natura.
[7] Regolamento CE n. 1145/03, norma 1 – par. 2.

attività, in tal caso occorre ricordare che i contratti stipulati tra ente beneficiario e soggetto delegato dovranno essere particolarmente dettagliati nell'oggetto, nei contenuti, nelle modalità di esecuzione delle prestazioni ed articolati per voci di costo. Inoltre, dovrà essere inclusa una clausola con la quale i delegati si impegnano a fornire agli organi di revisione e controllo nazionali e comunitari tutte le informazioni necessarie relative alle attività oggetto della delega.
Quanto alla tipologia di azioni, avremo azioni di ricerca, di rafforzamento sistemi, di realizzazione ed erogazione del sevizio pubblico, nonché azioni di formazione. A tal proposito gli Enti beneficiari dovranno gestire le risorse attraverso l'istituzione di un adeguato sistema contabile, correlato alla contabilità generale, anche al fine di poter definire in ogni momento le disponibilità relative ad ogni singola voce di costo. Si premette che tutti i costi ammissibili devono essere documentati, trasparenti e suddivisi per voci, nel rispetto dei criteri di pertinenza, congruità e coerenza.
Quanto alle spese ammissibili, esse si distinguono in 1) Spese relative ad attività complesse e multidisciplinari, in genere trattasi di attività formativa, in tal caso l'operatore dovrà essere in grado di documentarle in modo adeguato sia in fase di progettazione, sia in quella di rendicontazione. 2) Spese di funzionamento e di gestione, spese generali, ad esempio spese di locazione[8], ammortamento, manutenzione di immobili, spese condominiali e pulizia, spese relative al personale amministrativo, materiale di consumo[9], nonché spese per leasing[10], ammortamento[11] e manutenzione, acquisto di materiali[12] ed attrezzature[13], spese per illuminazione, forza motrice, riscaldamento e condizionamento[14], spese per posta, telefono e collegamenti telematici[15], spese per assicurazioni[16] e fideiussioni[17], rimborsi per i membri degli organi statutari[18], spese per comitati scientifici e tecnici[19]. 3) Spese relative alle risorse umane, in particolare retribuzioni ed oneri del personale interno[20], spese per apporti professionali esterni e consulenze (personale a

---

[8] In tal caso la documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile, sarà la seguente: contratto di locazione registrato con l'indicazione del canone iniziale e successivi aggiornamenti; contratto di comodato d'uso; eventuale contratto del servizio di pulizia, di vigilanza locali e relativi aggiornamenti; prospetto riepilogativo delle fatture suddivise in sottovoci (locazione, spese condominiali, pulizia, ecc.), sottoscritto dal legale rappresentante dell'Ente beneficiario; prospetto dettagliato delle fatture sottoscritto dal legale rappresentante dell'Ente beneficiario; singole fatture; prospetto dettagliato delle giornate/periodi di effettivo utilizzo dell'immobile (o quote di esso) destinato alle attività progettuali, sottoscritto dal legale rappresentante dell'Ente beneficiario.

[9] In tal caso la documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà la seguente: prospetto riepilogativo delle fatture d'acquisto del materiale di consumo, singole fatture, prospetto del materiale consegnato agli utenti/partecipanti all'attività progettuale, con ricevute di consegna sottoscritte dagli stessi.

[10] In tal caso la documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà data da: prospetto dei beni ammortizzati indicante gli estremi della fattura, la categoria del bene, l'anno (se 1°, 2° etc.), la quota e l'importo di ammortamento, nonché la somma imputata al finanziamento pubblico; libro dei cespiti ammortizzabili; preventivi dettagliati acquisiti da fornitori specializzati; prospetto dei beni in leasing e in locazione con descrizione del bene, del locatore, del costo complessivo e di quello capitale di vendita; contratti di locazione o di leasing completi della descrizione in dettaglio delle attrezzature, il loro costo di acquisto, la durata del contratto, il numero delle rate e il canone; singole fatture; dichiarazione del legale rappresentante relativa al fatto che le attrezzature utilizzate nel progetto non abbiano già usufruito di contributi pubblici; dichiarazione di impegno del legale rappresentante relativa al fatto che le attrezzature acquisite in proprietà rimarranno destinate, conformemente al loro uso, per almeno cinque anni dal momento dell'acquisizione.

[11] L'ammortamento dei suddetti beni costituisce spesa ammissibile a condizione che 1) i beni oggetto di ammortamento non abbiano già usufruito di contributi pubblici, 2) il costo dell'ammortamento venga calcolato secondo le norme fiscali vigenti (Dpr 600/73 e Dpr 917/86), in base ai coefficienti emanati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, 3) il costo di ammortamento sia direttamente riferito al periodo dell'attività progettuale, 4) il bene sia inserito nel libro dei cespiti.

[12] Nella fattispecie la documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà: fattura o ricevuta; dichiarazioni conformi all'art. 30, paragrafo 4 del Regolamento 1260/99 ed alla norma 4 del Regolamento 1145/03, concernenti la natura, la destinazione d'uso per almeno cinque anni e la condizione che il bene non abbia fruito, nel corso degli ultimi sette anni, di un contributo nazionale o comunitario, nonché la documentazione comprovante l'economicità rispetto al valore di mercato; dimostrazione, eventualmente anche attraverso perizia tecnica giurata, della convenienza, della economicità e del valore di mercato del bene usato.

[13] Tale acquisto dovrà avvenire nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 30, paragrafo 4 del Regolamento 1260/99, nonché dalla norma n. 4 del Regolamento 1145/03.

[14] La documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà data da: prospetto delle fatture di pagamento; singole fatture.

[15] Nella fattispecie la documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà data da: prospetto riepilogativo analitico delle ricevute imputate suddiviso in sottovoci (posta, valori bollati, telefono); singole fatture; contratto per la macchina affrancatrice.

[16] Secondo l'art. 2 del D.M. Tesoro 22 aprile 1997, saranno accettate esclusivamente garanzie presentate da banche, imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo cauzionale (cfr. elenchi pubblicati periodicamente da parte dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di interesse collettivo – ISVAP Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ed, in via informale, sul sito internet www.isvap.it), oppure dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia, previsto dall'art. 107 del Dlg. N. 385/93, consultabile rivolgendosi alla stessa o tramite il sito internet www.bancaditalia.it.

[17] La documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà data da: prospetto dei giustificativi di spesa, fatture etc.; contratti delle polizze assicurative; contratti di fideiussione.

[18] Nella fattispecie i documenti presentati saranno: atto di nomina dei rappresentanti gli organi statutari; dichiarazioni di ricevuta di spesa; prospetto riepilogativo dei viaggi; eventuale delibera del Consiglio di Amministrazione sulla regolamentazione dei viaggi; relativi giustificativi di spesa.

[19] La documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà data da: atto costitutivo del Comitato tecnico scientifico e relativo regolamento da cui risultino in dettaglio i compiti attribuiti nello specifico ambito dell'attività progettuale, l'entità del compenso o del gettone di presenza per ogni seduta che, in ogni caso, non potrà superare i massimali di costo stabiliti nelle fasce di cui alla successiva voce per i compensi e di € 150,00 per i gettoni di presenza; ordine del giorno e verbali delle sedute; fatture e ricevute quietanzate.

[20] Quanto alla documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile per il personale interno, avremo: libro matricola; libro paga manuale o meccanizzato; cedolini stipendi quietanzati; modelli DM10 ed altri documenti per i versamenti contributivi; ricevute per le ritenute fiscali;

progetto, prestatori d'opera non soggetti a regime iva, professionisti con partita iva[21], nonché spese di viaggio, vitto e alloggio di personale interno ed esterno[22]. 4) Spese relative agli allievi, ovvero indennità di frequenza, spese di viaggio, vitto e alloggio degli allievi[23]. 5) Iva ed altre imposte e tasse, da ricordare che l'imputazione della spesa è sempre al netto dell'Iva.
Ogni Regione[24] che è coinvolta nella assegnazione dei fondi sociali, emana poi un proprio disciplinare con il quale va ulteriormente a regolamentare l'attività, descrivendo le modalità di concessione del contributo, l'ammissibilità e la tipologia di spese, nonché il termine iniziale e finale per il riconoscimento delle spese e la durata dei progetti; nel disciplinare regionale vengono anche regolamentate le articolazioni dei pagamenti e le modalità con le quali si procederà ad ispezione contabile, nonché le procedure per la presentazione delle proposte formative.
La nota del Ministero del lavoro del 3 agosto 2007, illustra una serie di raccomandazioni per il rispetto delle prescrizioni normative in materia di lettere di incarico, ordini di servizio, time sheets e correlazione con le attività e gli output di progetto. La nota insiste infatti sulla necessità di assicurare che tutti i documenti giustificativi delle attività svolte dai dipendenti e dai collaboratori, risultino sempre completi e contengano informazioni circostanziate in merito alla prestazione richiesta e alla modalità di esecuzione della stessa. La nota sottolinea altresì l'importanza di evitare l'imputazione forfetaria dei costi, al fine di non pregiudicare l'esatta riconducibilità dell'attività ai relativi costi, il criterio di ripartizione forfetaria infatti non è conforme alle regole di ammissibilità delle spese che governano i fondi strutturali. Pertanto le attività svolte dal personale e dai collaboratori devono essere giustificate con lettera di incarico, time sheets minuziosamente compilati e relazione conclusiva sull'attività svolta.

2. Nozioni fondamentali da Vademecum: l'organizzazione dell'evento formativo

Con il Vademecum 2000-2006 si è inteso fornire una guida sistematica per l'interpretazione delle norme e consuetudini in atto e delle procedure applicative consolidatesi nel tempo in materia di azioni finanziate dal FSE, al fine di indirizzare ed uniformare i comportamenti dei soggetti interessati, siano essi controllori o controllati.
Il Vademecum, disponibile sul sito http://www.europalavoro.it., è distinto in tre parti: *l'organizzazione, l'amministrazione e il controllo*. La parte relativa all'*organizzazione* illustra l'attività formativa tradizionale (soggetti attivi, obblighi dei soggetti gestori, diritti dei soggetti gestori, delega di attività e personale), le attività non tradizionali (attività immateriali e formazione a distanza), le registrazioni (registro didattico di presenze, registro di cassa, registro protocollo, registro fatture, registro carico e scarico, registro dei beni prodotti), i soggetti passivi. La parte seconda relativa all'*amministrazione* illustra i costi (costi in generale, costi ammissibili per il FSE, criteri principali, iva), i costi relativi al personale docente ed equiparato (prestazioni, viaggio, vitto e alloggio), destinatari delle azioni (reddito, assicurazioni, viaggi-vitto-alloggio, stage), funzionamento e gestione (attrezzature, materiali di consumo, immobili, personale non docente, prestazioni, viaggi-vitto-alloggi), costi generali (assicurazione, illuminazione e forza motrice, riscaldamento e condizionamento, telefono, spese postali, cancelleria e stampati, materiale di pronto soccorso, acqua e rifiuti urbani), quindi altri costi (preparazione intervento formativo e esami finali), autocertificazione delle spese e rendiconto. La parte terza relativa al *controllo* illustra i principi generali (normativa, finalità, organi di controllo), il controllo interno (ambito applicativo, articolazione del controllo con visite ex ante, in itinere ed ex post), infine controllo delle azioni finanziate dal FSE.
Analizzando in dettaglio i singoli paragrafi, nell'ambito dei soggetti attivi, vengono annoverati tutti coloro che svolgono attività di formazione e orientamento professionale cofinanziati dal FSE; i vari partecipanti

---

copia del contratto collettivo di categoria aggiornato; per i dipendenti assunti con Contratto di Formazione e Lavoro produrre l'autorizzazione con l'indicazione della data d'inizio, la scadenza e la quota di sgravio; nominativi per i quali sono state sottoscritte polizze Inail; copia delibera dell'Assemblea o del Consiglio di Amministrazione dell'Ente in caso di erogazione di indennità specifiche. ordine di servizio interno per il conferimento dell'incarico; per le attività non corsuali, report di attività controfirmato dal legale rappresentante o dal responsabile di progetto.

[21] Si distingue a tal proposito fra personale docente distinto in fascia A B e C, tutor, consulenti, figure di coordinamento.

[22] La documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile sarà: prospetto delle missioni con l'indicazione del nominativo, della destinazione, della diaria e dell'importo saldato; lettera di incarico; delibera dell'Ente di regolamentazione dei viaggi; prospetto relativo ai versamenti Irpef, ove previsti; fatture intestate al fruitore del servizio di vitto e alloggio; ricevute e scontrini intestati al fruitore del servizio o del committente di vitto e alloggio, con indicazione degli elementi e nel rispetto delle regole previste dall'art. 3 del D.P.R. 21.12.1996 n. 696; biglietti di viaggio, anche sotto forma di ricevute nel caso in cui il titolo di viaggio venga acquisito per via elettronica.

[23] Tra la documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile bisogna ricordare: elenco delle trasferte con specifica degli allievi che hanno fruito delle singole trasferte; fatture, ricevute, scontrini intestati ai fruitori del servizio di vitto e alloggio; biglietti di viaggio, anche sotto forma di ricevute nel caso in cui il titolo di viaggio venga acquisito per via elettronica; fatture complessive di soggiorno con elenco nominativo dei fruitori; fatture complessive per biglietti di viaggio con elenco nominativo dei fruitori; eventuali preventivi di spesa.

[24] Per maggiori informazioni si rimanda al sito www.Equalitalia.it.

all'azione individuati già in fase progettuale o successivamente autorizzati dall'Amministrazione, possono rivestire rispettivamente i ruoli di: promotore, attuatore, partner. In sede di verifica amministrativo-contabile dovranno comunque essere fornite tutte le pezze giustificative idonee a dimostrare che l'attività è stata rendicontata a costi reali. Tra promotore, eventuali attuatori e partner si instaurano rapporti giuridici rispetto ai quali il Ministero del lavoro rimane in ogni caso terzo, essendo del tutto estraneo a tali rapporti.
Il Ministero interviene poi nello specificare la responsabilità contabile dei soggetti gestori ed attuatori, portatori di un vero e proprio interesse legittimo e nel definire i casi di irregolarità[25] amministrative, civili o penali che possano rivestire i caratteri della frode, truffa aggravata, malversazione, peculato o falsità commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici. Dall'analisi dei casi pratici oggetto di accertamento giudiziario si evince che le ipotesi più frequenti di frodi operanti ai danni del FSE, sono costituite principalmente dai seguenti abusi: presentazione di falsi preventivi recanti l'indicazione di costi inesistenti (in caso di mancata realizzazione delle attività formative per le quali l'ente aveva già ottenuto il finanziamento) o riferite a prestazioni diverse da quelle effettive e successivamente di rendiconti falsi; false fatturazioni per retribuzione di apparenti prestazioni; falsi documenti giustificativi per il noleggio di attrezzature; informazioni non veritiere relative al numero degli allievi, alla prestazione di docenze o alla cessione di beni, etc.
In tema di obblighi dei soggetti gestori, questi sono tenuti a osservare le normative in materia di formazione professionale; predisporre i registri curandone la preventiva vidimazione da parte della PA preposta e mantenerli presso la sede dell'attività finanziata; corrispondere le indennità spettanti ai destinatari delle azioni con priorità assoluta su tutte le altre spese; nonché rispettare la normativa in materia fiscale, previdenziale e di sicurezza dei lavoratori. Tra gli ulteriori adempimenti vige l'obbligo di comunicare agli organi di controllo competenti per territorio la data di inizio e la sede di svolgimento delle azioni finanziate, nonché di indicare agli organi di controllo la sede presso la quale è conservata tutta la documentazione amministrativa e contabile e di comunicare agli organi di controllo il luogo e la data d'inizio dell'eventuale stage, così come hanno l'obbligo di mantenere presso la sede dell'attività i registri didattici, adottare un sistema contabile distinto ovvero un'adeguata codificazione contabile per la trasparenza dei costi. Gli enti beneficiari devono altresì redigere il rendiconto delle spese sostenute per la realizzazione delle azioni, esibire in originale[26] la documentazione delle spese sostenute, documentare la reale uscita di cassa con riferimento alle spese sostenute per l'azione finanziata, nonchè predisporre le condizioni per agevolare la verifica amministrativo-contabile. Essi devono altresì prestare garanzia fideiussoria con riferimento ai contributi percepiti e non cedere a terzi il finanziamento di cui sono beneficiari.
I soggetti gestori hanno parimenti una serie di diritti, oltre che di obblighi, ovvero essere informati preventivamente dell'effettuazione del controllo finanziario e contabile del rendiconto (visita ex post); farsi assistere da persone di loro scelta durante il controllo; avere la possibilità di completare, integrare, regolarizzare la documentazione presentata agli organi di controllo nei modi e nei termini indicati dai medesimi organi; conoscere l'esito del controllo; avere accesso agli atti del procedimento amministrativo ai sensi e nei limiti previsti dalla legge n°241/90; proporre ricorso giurisdizionale, entro 60 giorni dal provvedimento definitivo della PA, davanti al Tribunale Amministrativo Regionale competente ex lege n°1034/71, oppure, entro 120 giorni, ricorso straordinario al Capo dello Stato ex DPR n°1199/71.
In merito alla delega di attività, in linea generale questa è vietata e, pertanto, il soggetto beneficiario del finanziamento non può fare ricorso ad enti terzi.
Quanto al costo del personale, quello esterno, impiegato nelle attività formative deve essere determinato, sulla base dell'esperienza professionale e del titolo di studio, entro i massimali di costo per fasce di remunerazione fissate dalle circolari ministeriali con riferimento alle tipologie professionali ricorrenti nelle predette attività. L'eventuale incarico conferito a persona che rivesta una carica sociale potrà formare costo ammissibile a condizione che sia stato deliberato dal consiglio di amministrazione e comunque conferito nel rispetto delle norme statutarie interne e sia coerente con il possesso di titoli professionali o giustificato da adeguata esperienza professionale rispetto all'azione finanziata.
Nelle attività non tradizionali rientrano le attività immateriali, consulenze esterne e convegni, la formazione a distanza e in aula.

---

[25] A restringere il campo della nozione in esame si è posto il Regolamento CE n°2988/95, il quale ha stabilito che "costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio del bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita".
[26] L'originalità degli atti che rappresentano giustificativi di spesa è prescritta, tra l'altro, dal TU del 1934 sulla Corte dei Conti e dal Regolamento di Contabilità Generale dello Stato n. 827 del 1924.

Quanto ai registri, sono i documenti più ispezionati durante le verifiche amministrativo-contabili, il registro più importante è quello didattico e delle presenze[27], ma sono altresì importanti il registro cassa[28], protocollo, fatture[29], carico/scarico, beni prodotti, talvolta per verificare la veridicità di un'annotazione si procede a controllo incrociato sui registri specie per collocare temporalmente un evento. La tenuta dei registri contabili è stata resa obbligatoria anche in correlazione alla normativa IVA. Tuttavia, tali registri, laddove esista una contabilità informatizzata, possono eventualmente essere sostituiti anche da un estratto computerizzato della contabilità generale che risponda, con un'adeguata e specifica codificazione per il FSE, ai criteri di trasparenza già enunciati fra i doveri dei soggetti gestori e/o attuatori.
In merito ai soggetti passivi[30], trattasi dei destinatari delle azioni cofinanziate del FSE, cioè tutti coloro in favore dei quali sono attuati gli interventi formativi e che sono in possesso dei requisiti previsti da norma. Poiché è comunque in facoltà delle Direzioni del lavoro svolgere attività ispettiva sulla formazione professionale cofinanziata dal FSE, a richiesta della Regione potrà essere disposta un'ispezione in itinere i cui risultati potranno essere trasmessi alla Regione stessa per le valutazioni del caso. A ciò dovrebbe arrivarsi mediante un accordo tra le parti da assumere attraverso un apposito protocollo d'intesa.

3. L'amministrazione e i costi afferenti alla gestione dei fondi da parte dei beneficiari

Quanto all'amministrazione e ai costi generali, i costi ammissibili per il FSE riguardano la retribuzione, i costi connessi, nonché le spese di soggiorno e di viaggio delle persone oggetto delle azioni che prevedono l'intervento del FSE, i costi di preparazione, funzionamento, gestione e valutazione delle azioni predette, previa detrazione delle entrate, infine il costo degli aiuti all'assunzione concessi nel quadro delle strutture e dei programmi previsti negli Stati membri.
I costi della formazione professionale finanziata dal FSE, anche per una tradizione consolidata, possono così riassumersi: spese docenti, spese partecipanti, spese di funzionamento e gestione, altre spese ovvero preparazione dell'intervento formativo, esami finali, ecc. Non sono invece ammissibili le seguenti spese: interessi e altri oneri finanziari, commissioni, provvigioni e indennità extracontrattuali concesse al personale, costo di acquisto di costruzioni e attrezzature ammortizzabili, fideiussione bancaria o assicurativa, costi della P.A.
Per non essere decurtati e quindi ammessi i costi devono: figurare nell'elenco dei costi ammissibili, essere strettamente connessi all'azione approvata e realizzata, documentati con giustificativi originali, conformi alle leggi contabili e fiscali nazionali, registrati nella contabilità generale e specifica del soggetto beneficiario del finanziamento. I costi ammissibili devono altresì essere impegnati in un periodo compreso tra la data di approvazione del progetto da parte dell'Autorità competente e la fine dell'azione prevista, contenuti nei limiti degli importi approvati in preventivo, sostenuti secondo principi di economia e di sana gestione finanziaria, infine i costi stessi devono corrispondere a pagamenti effettivamente eseguiti. I costi[31] quindi devono essere reali, direttamente riferibili all'azione finanziata, di norma dimostrabili con documentazione specifica, disaggregabili per voci e riconducibili singolarmente all'articolazione del preventivo approvato, oltreché contenuti nei limiti dello stesso.
In tema di personale docente ed equiparato, il personale interno (o personale dipendente) può essere legato al soggetto beneficiario del finanziamento con contratto a tempo indeterminato oppure con contratto a tempo determinato, nel caso in cui il personale docente sia impiegato in più corsi, l'attribuzione pro-quota del relativo costo deve essere esplicitata mediante prospetto individuale o comunque riscontrabile individualmente. Alla categoria di personale esterno possono appartenere persone fisiche o enti terzi, il costo del personale esterno, impiegato nelle attività formative svolte nell'ambito dei PON, deve essere determinato, sulla base dell'esperienza professionale e del titolo di studio, entro i massimali di costo per fasce di livello fissati dalle circolari ministeriali con riferimento alle tipologie professionali ricorrenti nelle predette attività.

---

[27] Tale registro, istituito da mezzo secolo, allorquando, per avviare a soluzione il problema della disoccupazione, la legge n° 264/49 pose le basi per il finanziamento pubblico della formazione professionale, è il documento principale dell'attività formativa ed è da ritenersi prioritariamente ed assolutamente obbligatorio.
[28] Circa il "Registro di cassa informatizzato su modulo continuo", si fa presente che il soggetto gestore ha ampia facoltà di adottare qualsiasi tipo di documentazione e rilevazione che sia in linea con la propria organizzazione amministrativa interna e con le proprie esigenze contabili.
[29] Tale registro deve essere tenuto in conformità e nei limiti degli artt. 21-23-24-25 del DPR 26/10/72, n°633 sull'istituzione e disciplina dell'IVA.
[30] Lo status dei soggetti passivi deve corrispondere a quello previsto dall'Avviso di accesso al PO di riferimento, pubblicato nella G.U., e dal progetto di fattibilità approvato, sia in relazione alla posizione sul mercato del lavoro (disoccupati, occupati, lavoratori in CIG ed in mobilità), sia in relazione all'età ed al sesso, sia, infine, in relazione al titolo di studio e/o alla qualifica professionale.
[31] Per la giustificazione dei costi si terrà conto di: a) documento che origina la prestazione o fornitura; b) documento che descrive la prestazione o fornitura; c) documento che attesta l'avvenuto pagamento della prestazione o fornitura.

In ogni caso non sono ammissibili costi sostenuti per l'organizzazione e la partecipazione a seminari e convegni a meno che non siano stati previsti ed approvati nel progetto di fattibilità o successivamente autorizzati.
Quanto alle spese di viaggio[32], vitto e alloggio, le suddette spese, in mancanza di trattamento previsto contrattualmente, dovranno essere determinate, anche per quanto riguarda il personale esterno, secondo criteri di rimborso, oppure in maniera analoga al trattamento dei pubblici dipendenti di pari fascia, con riferimento alla normativa regionale o nazionale in vigore.
In merito ai destinatari delle azioni, occorre distinguere preliminarmente fra partecipanti disoccupati e partecipanti occupati[33], lo stato di disoccupazione potrà essere autocertificato.
In tema di assicurazione i destinatari delle azioni devono essere assicurati all'INAIL e, pertanto, i relativi premi di assicurazione sono riconoscibili come costi imputabili all'azione finanziata e contabilizzati in questa voce. Sono esclusi i partecipanti occupati in quanto già coperti da assicurazione INAIL.
Per quanto attiene invece alle spese di viaggio[34], vitto[35] e alloggio[36], le spese ammissibili sono quelle riferite: al trasporto dei partecipanti occupati dalla sede abituale di lavoro alla sede dell'azione finanziata qualora le due sedi non coincidano e viceversa; oppure le spese riferite al trasporto dei partecipanti disoccupati dai luoghi di abituale residenza degli stessi alla sede dell'azione formativa e viceversa. Non è ammissibile l'uso di taxi o autovetture noleggiate per uso individuale.
In tema di stage, tale fase deve essere regolata da convenzione, o da lettera d'incarico controfirmata per accettazione, fra soggetto beneficiario del finanziamento dell'azione finanziata e soggetto ospitante dalla quale siano rilevabili: la tipologia e le modalità dello stage (durata, frequenza, orario), i nominativi dei partecipanti e le mansioni attribuite, i diritti e gli obblighi tra le parti.
Quanto alle attrezzature, la congruenza, la funzionalità e l'essenzialità delle attrezzature[37] rispetto al processo formativo, devono risultare dai documenti previsti dal D.Lvo 626/94 o, nelle more, da perizia tecnica giurata.
Per le spese legate all'acquisto del materiale di consumo, questo deve essere compatibili con le esercitazioni previste dal programma del corso. Regola generale per il FSE è che la commercializzazione dei prodotti è ammissibile, ma il relativo ricavo, se conseguito all'interno dell'azione finanziata, viene a determinare la corrispondente riduzione del finanziamento, qualora non sia utilizzato, previa autorizzazione della PA referente, ad implementare l'efficacia del progetto stesso.
Per gli immobili invece sono ammissibili i costi relativi ai locali utilizzati come sede di svolgimento dell'azione finanziata ed i costi relativi a locali utilizzati in tutto o in parte per l'attività organizzativa

---

[32] Di norma per i trasporti devono essere utilizzati i mezzi pubblici. Il soggetto gestore può autorizzare direttamente l'uso del mezzo proprio nei seguenti casi di cui dovrà fornire dimostrazione: oggettiva impossibilità di raggiungere i luoghi sede dell'azione con i normali mezzi pubblici; complessiva maggiore economicità. Non sono ammesse spese di taxi o vetture noleggiate, salvo reali e documentate impossibilità a raggiungere agevolmente e tempestivamente la sede dell'attività didattica

[33] Per i partecipanti disoccupati in sede di ispezione dovrà essere richiesto: registro didattico e di presenza; libro matricola (se prevista l'assunzione dei destinatari delle azioni all'inizio o al termine dell'azione formativa); ricevute sottoscritte dai partecipanti per l'indennità di frequenza; prospetti riepilogativi delle ore di presenza per ciascun partecipante; ricevute di pagamento delle ritenute d'acconto. Invece per i partecipanti occupati dovranno essere richiesti i seguenti documenti: registro didattico e di presenza; libro matricola e paga; prospetti riepilogativi delle ore di presenza per ciascun partecipante e calcolo del costo orario; cedolini paga mensili o mod. 101; ricevute di versamento degli oneri sociali.

[34] Per i viaggi dovranno essere verificati i seguenti documenti: per i mezzi pubblici: abbonamenti e/o biglietti di viaggio corredati da ricevuta di consegna o di rimborso a firma dei destinatari delle azioni ovvero ricevuta di indennità sostitutiva; per il mezzo proprio: prospetto riepilogativo individuale dei viaggi effettuati dal quale risultino le percorrenze giornaliere di andata e ritorno, i chilometri totali ed il rimborso spettante, corredato dalla ricevuta di quietanza nonché dall'autorizzazione all'uso di tale mezzo; per le visite guidate di istruzione: fatture di trasporto rilasciate dal vettore; per il mezzo noleggiato: fattura corredata da relazione sottoscritta anche dai destinatari delle azioni con indicazione del mezzo utilizzato, del percorso, del chilometraggio e delle date di utilizzo; per il trasporto effettuato direttamente dal soggetto gestore: calcolo dettagliato del costo del servizio, libretto di circolazione del mezzo (o copia conforme del libretto stesso).

[35] Sono ammissibili le spese di vitto nel caso in cui le modalità di svolgimento dell'azione formativa richiedano ai partecipanti un impegno anche pomeridiano o comunque superiore a 6 ore giornaliere.

[36] Per il vitto e alloggio i documenti richiesti sono i seguenti: per il servizio collettivo esterno: convenzioni stipulate con ristoranti, mense e/o alberghi; fatture dei fornitori corredate da elenco nominativo dei fruitori con indicazione del numero dei pasti e/o pernottamenti fruiti singolarmente e da dichiarazione o firma degli stessi su detti elenchi; buoni pasto e/o pernottamento (ticket) o indennità sostitutive; ricevute dei destinatari delle azioni; fatture dei fornitori; per le visita guidata d'istruzione: relazione contenente indicazioni sullo scopo delle visita, sull'itinerario, sulle strutture ospitanti, nonché i nominativi e le firme dei partecipanti e degli accompagnatori; ricevute fiscali nominative relative ai pasti e/o pernottamenti o fattura cumulativa corredata da elenco nominativo dei fruitori e da dichiarazione o firma degli stessi su detto elenco; per la mensa gestita in proprio: prospetto di calcolo dettagliato del costo unitario del pasto; riepiloghi dei pasti consumati; dichiarazione dei fruitori o firma degli stessi in elenchi appositamente predisposti; per il servizio di mensa interno o esterno o trattamento sostitutivo: accordo contrattuale o aziendale corredato come al punto precedente; per l'alloggio di proprietà del soggetto beneficiario del finanziamento: prospetto di calcolo dettagliato del costo di pernottamento, corredato da riepilogo dei pernottamenti fruiti singolarmente dai destinatari delle azioni nonché da dichiarazioni o firma degli stessi su elenchi appositamente predisposti.

[37] A parte la documentazione prevista dal D. Lvo n° 626/94, l'ulteriore documentazione è costituita da: attrezzature di proprietà, fattura corredata del buono d'ordine e di consegna o titolo di proprietà; libro dei cespiti o inventario se trattasi di ente obbligato alla tenuta dei libri contabili, ovvero perizia giurata di tecnico abilitato che ne attesti l'anno di fabbricazione ed il valore.

connessa. Il soggetto beneficiario del finanziamento che ricorre alla locazione deve acquisire almeno tre preventivi, salvo il caso di dimostrata impossibilità.
Per ciò che riguarda il personale non docente, la tenuta della contabilità dell'azione finanziata e la cura di ogni altro aspetto amministrativo connesso deve, di norma, essere assicurata dal soggetto beneficiario del finanziamento con ricorso a personale interno, le collaborazioni esterne invece devono essere previste e motivate nel progetto approvato o successivamente autorizzate dall'Autorità referente. Nel caso in cui il personale operi contemporaneamente su più corsi il costo deve essere ripartito pro-quota sugli stessi. Le spese di viaggio, vitto e alloggio per il personale non docente non sono ammissibili, in caso di deroghe deve essere esibita una lettera d'incarico dalla quale risulti il motivo del viaggio ed il report dettagliato di attività.
In merito ai costi generali, questi comprendono una serie di costi in prevalenza indiretti che, pur essendo difficilmente quantificabili, sono tuttavia ammissibili in quanto connessi al funzionamento ed alla gestione dell'azione formativa. Nella categoria rientrano anche i costi dell'assicurazione[38], illuminazione[39], forza motrice, riscaldamento e condizionamento[40], telefono[41], spese postali[42], cancelleria e stampati[43], materiale di pronto soccorso, spese per l'acqua e la TARSU.
Quanto agli altri costi, in tema di preparazione all'azione, l'attività di progettazione dell'intervento formativo, ai fini del riconoscimento delle spese, deve rendersi visibile e verificabile; in tal senso possono essere riconosciute le spese per testi didattici e dispense, i costi per la pubblicità degli eventi formativi, spese per esami selettivi, costi per l'esame finale.
In taluni casi può essere ammessa l'autocertificazione delle spese, in tal caso per spese effettivamente sostenute ai fini dell'autocertificazione s'intendono le spese pagate e regolarmente documentate e non solamente impegnate, nonché quelle a valere sulla quota di cofinanziamento privato e/o altro finanziamento pubblico se previsti nel progetto approvato.
Infine con la presentazione del rendiconto finale il soggetto beneficiario del finanziamento chiede il riconoscimento delle spese sostenute per la realizzazione delle azioni finanziate ed il pagamento dell'eventuale saldo. Nel caso in cui il cofinanziamento sia rappresentato da indennità di mobilità, cassa integrazione, contributi per la fiscalizzazione degli oneri sociali (CFL e apprendistato), indennità relativa ai LSU (lavori socialmente utili), apporti in natura, il soggetto beneficiario del finanziamento deve quantificare e dimostrare l'importo del cofinanziamento stesso.

4. Le tipologie di controllo effettuate dagli ispettori del lavoro

Per quanto attiene ai controlli[44], la normativa nazionale è estremamente amplia[45], occorre però ricordare che gli ispettori del lavoro chiamati ad effettuare le verifiche delle azioni cofinanziate dal FSE svolgono una

[38] Per questa voce è necessario visionare in sede ispettiva i seguenti documenti: polizza assicurativa; ricevute di pagamento del premio.
[39] Devono essere visionati i seguenti documenti: fattura (bolletta dell'ente fornitore di energia); prospetto di calcolo della quota parte imputabile.
[40] Devono essere visionati i seguenti documenti: fattura (bolletta dell'ente fornitore del gas o altra fonte energetica); ricevuta del condominio nel caso di impianti centralizzati; prospetto di calcolo della quota parte imputabile con riferimento al tempo, alla superficie, agli utilizzatori.
[41] In questo caso andranno visionati i seguenti documenti: fatture corredate da listato delle conversazioni rilasciato dall'azienda fornitrice del servizio; fax trasmessi con relativa nota di trasmissione; ecc.
[42] Andranno visionati: registro protocollo e velinario (copia della corrispondenza); distinte di spedizione e fatture di acquisto di valori bollati; ricevute di raccomandate, telegrammi, ecc..
[43] L'ispezione avrà ad oggetto fatture di acquisto; bolle di prelievo da magazzino e relative fatture.
[44] La normativa comunitaria sui controlli è rappresentata da: Regolamento n°2084/93 che stabilisce sia il campo di applicazione, con le diverse tipologie formative (art.1), sia le spese ammissibili al FSE (art.2); Regolamento n°2082/93, art.23, paragrafi 1 e 2 sul controllo finanziario; Regolamento n°1681/94 sulle irregolarità ed il recupero delle somme indebitamente pagate; Documento della D.G.V. del 1995 contenente l'analisi delle spese ammissibili ai finanziamenti del FSE che non ha valore impositivo ma di indirizzo; Regolamento n°2064/97 sui controlli che gli Stati membri sono chiamati ad effettuare; Decisione C (97) 1035 sui costi ammissibili.
[45] La normativa nazionale è costituita in ordine cronologico da: Legge n°845/78, legge quadro sulla formazione professionale che all'art.5 stabilisce la possibilità da parte della Regione di effettuare ispezioni e controlli sul corretto utilizzo dei finanziamenti; Art.142 D.Lgs n° 112/98; Circolare n°32/90 sui controlli del Ministero del lavoro da effettuarsi attraverso gli Ispettorati del lavoro (ora Direzioni del lavoro); Circolare n°99/94 recante modifiche alla circolare n° 32/90; Circolare n°98/95 sulla natura dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal FSE; Circolare n°130/95 contenente integrazioni e rettifiche alla circolare n° 98/95; Circolare n°148/96 recante modifiche alla circolare n° 32/90; Circolare n°10/97 sulle variazioni ai preventivi di spesa; Circolare n°63/97 contenente integrazioni alla circolare n° 10/97; Vademecum del Ministero del Lavoro; Lettera circolare n°2400/97 sugli adempimenti concernenti la documentazione che i soggetti gestori devono presentare nel corso dell'azione cofinanziata; Circolare n° 40/97 sulla rendicontazione e verifica dei P.O. relativi ai diplomi universitari cofinanziati dal FSE; Circolare n°101/97 sulla congruità dei costi e sulla configurazione delle fasce di inserimento dei docenti; Protocolli d'intesa Stato-Regioni su iniziativa degli enti territoriali e delle Direzioni regionali del lavoro, in applicazione del Protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministero del lavoro e dalle Regioni in data 4.01.93 al fine di omogeneizzare le procedure di verifica sulle attività formative attraverso un coordinamento su base territoriale; Protocollo d'intesa Ministero del lavoro-parti sociali del 31.07.97 concernente all'espletamento delle verifiche delle attività di verifica e di orientamento di tipo non tradizionale; Lettera circolare n°59169/98 contenente chiarimenti sulla rendicontazione di spese per attività di tipo non tradizionale cofinanziate dal FSE; Lettera circolare n°59757/98 sul costo orario degli operatori della formazione professionale regolati dal CCNL degli enti convenzionati; Lettera circolare n°63715/98 sul riconoscimento dell'IRAP in relazione alle attività di formazione professionale; Decreto del Ministro del lavoro 8.04.98 contenente disposizioni sui contenuti formativi delle attività di formazione degli apprendisti; Lettera circolare n°21761/98 contenente disposizioni sulle modalità

mera attività amministrativa, in veste di pubblici ufficiali, e non un'attività repressiva, in veste di polizia giudiziaria.
Il controllo degli ispettori ha la funzione di accertare il regolare svolgimento delle azioni, accertare la regolare utilizzazione dei fondi pubblici, il rispetto della normativa comunitaria e nazionale, la coerenza con il progetto approvato, prevenire e perseguire le irregolarità amministrative, garantire il conseguimento degli obiettivi formativi, recuperare i finanziamenti pubblici in caso di abusi, fornire elementi conoscitivi ed informativi sulle azioni.
Tuttavia, ogniqualvolta gli incaricati del controllo rilevino irregolarità, valuteranno prioritariamente l'opportunità di richiedere l'eliminazione delle irregolarità riscontrate ed il ripristino delle condizioni rispondenti alla normativa di riferimento.
Gli organi di controllo esterni che fanno capo alla Commissione Europea sono: la D.G. V con compiti di controllo in loco, la D.G. XX con compiti di controllo sui fondi strutturali, l'Ispettorato generale dei servizi, istituito nel 1991, il quale fornisce alla Commissione informazioni sull'idoneità dei servizi, infine la Corte dei Conti Europea, istituita dal Trattato di Bruxelles del 1975, che ha facoltà consultive, è autonoma ed esamina i conti di tutte le entrate e le spese nella legittimità e nella regolarità.
Gli organi di controllo interni sono: il Ministero del lavoro e della PS che gestisce le attività formative a valenza nazionale attraverso l'Ufficio centrale dell'orientamento e della formazione professionale dei lavoratori (UCOFPL) ed effettua la vigilanza ex ante, in itinere ed ex post attraverso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro; il Ministero del tesoro; le Regioni che gestiscono e controllano le attività formative territoriali; infine la Corte dei conti in quanto organo principale di controllo della P.A..
Nell'ambito del controllo interno, i PON/POM sono programmi d'interesse nazionale, che interessano più regioni o soggetti provenienti da più regioni e che derivano da accordi con organizzazioni datoriali, sindacali, grandi imprese; fanno parte integrante di iniziative nazionali in particolari settori produttivi pur essendo, eventualmente, localizzate in una singola regione e sono riconnessi con lavori socialmente utili. L'articolazione del controllo implica visite nelle sedi di attività che, a seconda del momento in cui sono effettuate, possono essere visite ex ante, in itinere oppure ex post.
La visita ex ante consiste principalmente nella verifica dell'idoneità dei locali utilizzati dai soggetti gestori e nel rispetto delle condizioni risultanti dalla documentazione trasmessa, non è obbligatoria nel caso in cui i predetti soggetti abbiano adempiuto agli obblighi preliminari ed abbiano già svolto attività formativa nelle stesse strutture.
La visita ex ante, qualora sia effettuata nonostante il beneficiario del finanziamento abbia adempiuto agli obblighi preliminari, è prevalentemente mirata a riscontrare le condizioni risultanti dalla documentazione già inviata.
In sede di visita in itinere, sarà presa visione, in via preliminare, del progetto di fattibilità approvato e verificata la rispondenza del programma didattico di dettaglio, del calendario delle lezioni, dell'elenco dei docenti, e di quant'altro trovi riferimento nel progetto stesso.
In tutti i casi in cui siano accertate situazioni di irregolarità o di abuso, dovrà esserne tempestivamente informata la PA referente, ciò anche in applicazione delle disposizioni contenute nel Regolamento 1681/94 dell'UE e circolare ministeriale applicativa.
La visita ex post, oltre a comprendere un controllo sul corretto svolgimento dell'azione finanziata in conformità al progetto di fattibilità approvato, così come previsto per la visita in itinere e specialmente quando la visita in itinere non abbia avuto luogo, ha prevalentemente per oggetto la verifica amministrativo-contabile del rendiconto. Nel caso in cui i documenti probatori della spesa fossero privi di quietanza o comunque imperfetti, gli organi di controllo devono chiederne la regolarizzazione entro un congruo termine, compatibile con la riscossione dei contributi e le scadenze eventualmente fissate dalla PA referente, trascorso inutilmente il quale i costi oggetto dei predetti atti non saranno riconosciuti.
In tema di controllo delle azioni finanziate dal FSE va ricordato inoltre che in presenza di norme aventi pari forza: la norma ministeriale prevale su quella regionale per i PO a titolarità ministeriale e che la norma regionale prevale su quella ministeriale per i PO a titolarità regionale. Ciò premesso, il controllo di un'azione o di un programma operativo finanziato dal FSE implica una verifica tecnico-didattica, contabile e finanziaria del suo svolgimento in conformità delle disposizioni regolamentari e amministrative applicabili e dei principi di buona gestione economico-finanziaria.

---

di gestione della formazione per apprendisti; Vademecum sulle iniziative comunitarie, manuale sulle spese ammissibili, sulle procedure per l'erogazione dei contributi e sulla rendicontazione delle spese; Normativa regionale per i P.O. regionali.

5. Il senso degli Equal e prospettive future

Equal raccoglie l'eredità dei PON e nasce nel contesto della Strategia Europea dell'Occupazione come iniziativa per lo sviluppo di nuovi approcci e nuovi mezzi di lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze nel mercato del lavoro, in un'ottica europea di cooperazione e integrazione. Sin dalle fasi di negoziato questo programma ha saputo creare grandi aspettative per il suo carattere anticipatore nel contesto di una programmazione che già di per sé si annunciava complessa ed ambiziosa rispetto al passato per dimensione e quantità degli impegni. Un carattere anticipatore che si può ritrovare in una molteplicità di aspetti a partire da due novità assolute introdotte con l'allora nascente Strategia di Lisbona: 1) l'inclusione sociale come meta altrettanto forte dell'obiettivo di competitività delle politiche di sviluppo; 2) il coordinamento aperto come modello europeo culturale e politico di "governance", caratterizzato dalla cooperazione e integrazione di reti decisionali di soggetti che operano secondo i principi del partenariato istituzionale e della sussidiarietà.
Basti richiamare il Regolamento 1081/2006 che, anche esplicitamente, associa agli insegnamenti di Equal, parole chiave per il nuovo Fondo Sociale europeo quali: la buona governance, in termini di partecipazione attiva del partenariato e di raccordo settoriale e geografico nella programmazione e attuazione degli interventi; il mainstreaming delle attività innovative e la concentrazione tematica; infine la promozione della transnazionalità e dell'interregionalità.
Equal rappresenta una parte essenziale della strategia dell'UE per offrire a tutti accesso ad un maggior numero di occupazioni di migliore qualità. Equal sperimenta nuove forme di lotta contro la discriminazione e l'ineguaglianza sentite da quanti hanno un'occupazione o ne cercano una. Il programma non è mirato ad un gruppo destinatario specifico, ma esplora nuove forme per risolvere problemi di vario genere nell'ambito del mercato del lavoro, che siano in rapporto con la discriminazione e l'ineguaglianza.
Equal sostiene progetti nell'ambito di varie tematiche al fine di facilitare l'accesso e il ritorno al mercato del lavoro di gruppi deboli od oggetto di razzismo e di xenofobia, cerca altresì di promuovere la creazione d'imprese nella aree meno favorite e nella cosiddetta economia sociale o terzo settore (progetti in materia di imprenditorialità). Altra funzione è quella di promuovere le competenze tramite formazione ed esperienza di lavoro e stimolare le imprese e le amministrazioni pubbliche ad assumere i gruppi più deboli (progetti in materia di adattabilità), nonché promuovere pari opportunità, conciliare la vita familiare e professionale e reintegrare le persone che desiderano ritornare al mercato del lavoro.
I progetti possono riguardare parimenti la cooperazione transnazionale e scambi di esperienze, il che significa che altre partnership e autorità nazionali potranno trarre profitto dal progetto e, di conseguenza, instaurare una produttiva cooperazione transfrontaliera.
Le attività finanziate nell'ambito di Equal più interessanti per lo sviluppo delle imprese del settore del commercio sono quelle destinate a stimolare l'imprenditorialità. Tra le attività principali figurano: i servizi alle imprese per i gruppi meno favoriti; orientamento e consulenza, creazione di reti tra imprese e sostegno a strategie collettive relative ai servizi imprenditoriali, servizi specifici per sostenere le imprese interessate alle esigenze sociali; migliore accesso ai finanziamenti al fine di colmare le lacune finanziarie esistenti per le PMI e migliorare l'accesso alle garanzie di prestito; promozione della creazione di posti di lavoro sulla base delle esigenze e delle risorse locali e in particolare nel settore dei servizi, in altri settori quali il settore ambientale, la società delle conoscenze, ecc. Sotto questo aspetto, Equal favorisce altresì l'utilizzazione di nuove competenze e metodi tecnologici attraverso la creazione del clima ideale per lo spirito imprenditoriale, ciò include azioni nel campo del miglioramento delle relazioni tra scuola e lavoro e nella rimozione di ostacoli per conciliare lavoro e vita familiare.
Forse più che per altri programmi nel quadro dei fondi strutturali, la presentazione di progetti specifici richiede creatività al fine di utilizzare efficacemente le possibilità offerte da Equal. La chiave per utilizzare le possibilità offerte da Equal ai settori del commercio e del turismo è, in special modo, nella mani delle organizzazioni intermediarie. Le imprese dei settori del commercio e del turismo debbono trarre beneficio da tali progetti che, nel contempo, debbono contribuire agli obiettivi generali del programma Equal.
Equal rappresenta un consolidato di reti, di iniziative e azioni integrate da cui poter prendere spunto per le progettualità del nuovo Fondo Sociale: una ricca e variegata quantità di insegnamenti e opportunità alla quale le Regioni guardano con molto interesse e che contribuisce a promuovere, in modo nuovo, la missione del Fondo sociale europeo, ampliandone notevolmente il ventaglio degli approcci, degli interventi, degli interlocutori e dei destinatari.

Con Equal si è aperto un cantiere culturale e politico, nel quale, a partire dai processi in atto di decentramento istituzionale e amministrativo, si è lavorato ad un modello di “programmazione partecipata” capace di valorizzare il ruolo degli attori territoriali dello sviluppo e della coesione sociale.
Quali gli scenari futuri sull’utilizzo dei fondi Sociali Europei?. I compiti e il campo d'applicazione del FSE per il periodo 2007-2013, sono definiti dal Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento e del Consiglio, del 5 luglio 2006 che prevede disposizioni specifiche relative ai tipi di attività che possono essere finanziate per sostenere l’azione degli Stati membri per raggiungere la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro, promuovere l'inserimento sociale, in particolare, l'accesso al lavoro delle persone svantaggiate, ridurre le disparità nazionali, regionali e locali in materia di occupazione.
Il Cnel, lo scorso 12 novembre 2009 ha chiuso un “paper riservato”, curato da Massimo Sabatini e Piervittorio Zeno, che fa il quadro della politica di «programmazione 2007-2013 dei Fondi europei e dei Fondi Fas», il risultato è un impietoso elenco di occasioni perdute e di tagli indiscriminati. Non solo, il documento del Cnel ricorda che, secondo il quadro strategico del 2007, «la Commissione europea e lo Stato membro verificano ex ante l’addizionalità della spesa dei fondi strutturali». In parole povere, gli Stati membri non possono utilizzare le risorse dei fondi strutturali per tagliare la spesa ordinaria anche se questo scenario si è di fatto realizzato specie con l’ampliamento della possibilità di fruire la CIG da parte di soggetti che prima erano di fatto esclusi.