

*Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale*  
*Ufficio Centrale per l'Orientamento e la Formazione Professionale dei Lavoratori*  
*Divisione sesta*

FONDO SOCIALE EUROPEO

*vademecum*

AD USO DEGLI ENTI GESTORI E DEGLI ORGANI DI CONTROLLO

2<sup>a</sup> edizione

*integrata con riferimenti legislativi, sentenze, risoluzioni, circolari, risposte a quesiti e studi*  
*(a cura di **Claudio PIZZUTI** e **Wilma POSATI** del Ministero del lavoro e della previdenza sociale)*

**2000**

## Prefazione alla 2<sup>a</sup> edizione

*Alla prima edizione del vademecum è stata data la massima diffusione. Il testo è stato trasmesso alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro con nota ministeriale n° 472 del 20.02.97 ed è stato distribuito a tutti i soggetti, pubblici e privati, istituzionalmente interessati, nonché a tutti coloro che ne hanno fatto richiesta o che, per la prima volta, si sono trovati ad operare nell'ambito dei Programmi Operativi Multiregionali del Ministero del lavoro (POM). Infine è stato inserito nel sito "Internet" <http://www.euopalavoro.it>.*

*Con tale strumento si è inteso fornire una guida sistematica per l'interpretazione delle norme e consuetudini in atto e delle procedure applicative consolidate nel tempo in materia di azioni finanziate dal FSE e più specificatamente in materia di programmi operativi multiregionali (POM), al fine di indirizzare ed uniformare i comportamenti dei soggetti interessati, siano essi controllori o controllati.*

*Ne consegue che il vademecum non ha introdotto innovazioni nella regolamentazione della materia mentre gli effetti a prescindono dal momento della sua conoscenza e diffusione.*

*Indiretto riconoscimento al vademecum, quale guida per la gestione dei POM, deriva, poi, dalle circolari ministeriali che, successivamente emanate, ad esso rinviano o lo richiamano.*

*Il vademecum resta, comunque, un documento in progress, soggetto ad aggiornamento in conseguenza della trasformazione continua che caratterizza il sistema normativo comunitario e nazionale e, soprattutto, della molteplicità degli aspetti di cui la materia si arricchisce con il maturare dell'esperienza.*

*Ciò premesso, in questa seconda edizione, si è preferito sopprimere la prima parte dedicata a "La normativa" per dare maggior risalto alle altre tre parti: "L'organizzazione", "La contabilizzazione" ed "Il controllo" delle azioni cofinanziate dal FSE.*

*Su tale scelta hanno influito vari fattori, tra i quali la volontà di non appesantire troppo il manuale; l'imminente riforma dei Fondi Strutturali che, a breve, renderebbe superata l'interpretazione della normativa; la circostanza che tale materia, nel frattempo, ha formato oggetto di più approfondito esame in altre pubblicazioni ed, infine, l'intento di rendere il vademecum uno strumento sempre più specifico e specialistico per la gestione ed il controllo amministrativo-contabile delle azioni cofinanziate dal FSE.*

*In questa prospettiva, è stato dato maggiore spazio a tali aspetti, integrando il testo, non solo con le decisioni comunitarie e direttive ministeriali, intervenute in materia successivamente alla prima edizione del vademecum, ma anche con le risposte ai numerosi quesiti, con gli utili suggerimenti pervenuti da parte degli operatori del settore ed, infine, con la giurisprudenza più rilevante in materia.*

**IL DIRIGENTE GENERALE DELL'UCOFPL**  
Annalisa Vittore

\*\*\*

\*\*\*

*Due anni orsono, per la prima volta dall'introduzione del Fondo sociale europeo nell'ordinamento giuridico, maturava il progetto di realizzare uno strumento in grado di armonizzare l'attività di gestione con quella di controllo delle azioni finanziate dal predetto fondo e dai fondi nazionali.*

*Il Vademecum, infatti, nell'intenzione degli estensori, avrebbe dovuto costituire una guida pratica, di rapida consultazione, dalla quale ottenere una puntuale e rapida soluzione alle numerose problematiche generate dagli aspetti contabili della normativa, materia che da sempre ha registrato le maggiori lacune.*

*Il manuale, nato inizialmente dal comune sforzo di funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e delle Amministrazioni regionali, in questa seconda edizione, curato ancora da Claudio PIZZUTI e da Wilma POSATI, è stato arricchito con riferimenti legislativi, orientamenti giurisprudenziali, circolari, risoluzioni, risposte a quesiti e quant'altro potesse contribuire a renderlo più completo e specialistico per la gestione ed il controllo amministrativo-contabile delle azioni cofinanziate dal FSE, non trascurando gli utili suggerimenti pervenuti dagli operatori del settore. Sono stati inseriti, altresì, alcuni studi sia della sottoscritta che dell'avv. Vincenzo BENCIVENGA, su aspetti particolari della formazione finora poco approfonditi e comunque degni di essere analizzati*

*L'obiettivo di realizzare uno strumento di riferimento definitivo è forse un traguardo da ritenersi irraggiungibile, dal momento che sarà comunque soggetto a continui perfezionamenti in ragione di nuovi strumenti normativi e di adeguamenti a più puntuali esigenze contabili e di semplificazione ed omogeneizzazione delle procedure.*

*E' comunque importante e significativo che il documento abbia rappresentato un chiaro riferimento, oltre che per gli enti, anche per le Regioni, molte delle quali lo hanno adottato in tutto o in parte e recepito nei loro regolamenti quale manuale del controllo per le attività formative da loro finanziate.*

*I riconoscimenti ed i risultati fino ad oggi ottenuti sono motivo di incoraggiamento per proseguire nello sforzo.*

*Il Reggente della Divisione VI  
Rita Graziano*

\*\*\*

**N.B. Le integrazioni alla prima edizione sono contenute in riquadri e scritte in carattere ridotto.**

INDICI

## INDICE SISTEMATICO

### ➤ parte prima: L'organizzazione

<b>1. Attività formativa tradizionale</b>	<b>1</b>
1.1 Soggetti attivi	1
1.2 Obblighi dei soggetti gestori	10
1.3 Diritti dei soggetti gestori	17
1.4 Delega di attività	17
1.5 Personale	23

<b>2. Attività non tradizionali</b>	<b>28</b>
2.1 Attività immateriali	28
2.2 Formazione a distanza	30

<b>3. RegISTRAZIONI</b>	<b>33</b>
3.1 Registro didattico e di presenza	34
3.2 Registro cassa	37
3.3 Registro protocollo	38
3.4 Registro fatture	39
3.5 Registro carico e scarico	39
3.6 Registro beni prodotti	39

<b>4. Soggetti passivi</b>	<b>40</b>
----------------------------	-----------

### ➤ parte seconda: L'amministrazione

<b>5. Costi</b>	<b>44</b>
5.1 Costi in generale	44
5.2 Costi ammissibili per il FSE	44
5.3 Criteri principali	47
5.4 IVA	57

<b>6. Personale docente ed equiparato</b>	<b>65</b>
6.1 Prestazioni	65
6.2 Viaggi, vitto e alloggio	72

<b>7. Destinatari delle azioni</b>	<b>74</b>
7.1 Reddito	74
7.2 Assicurazioni	80
7.3 Viaggi, vitto e alloggio	80
7.4 Stage	85

<b>8. Funzionamento e gestione</b>	<b>90</b>
8.1 Attrezzature	90
8.2 Materiale di consumo	95
8.3 Immobili	98
8.4 Personale non docente	101
8.4.1 Prestazioni	101
8.4.2 Viaggi, vitto e alloggio	103

<b>9.Costi generali</b>	<b>105</b>
9.1 Assicurazioni	105
9.2 Illuminazione e forza motrice	106
9.3 Riscaldamento e condizionamento	106
9.4 Telefono	107
9.5 Spese postali	108
9.6 Cancelleria e stampati	108
9.7 Materiale di pronto soccorso	109
9.8 Acqua e rifiuti urbani	109

<b>10.Altri costi</b>	<b>110</b>
10.1 Preparazione intervento formativo	110
10.1.1 Progettazione	110
10.1.2 Testi didattici e dispense	111
10.1.3 Pubblicità	112
10.1.4 Selezione destinatari azioni	113
10.2 Esami finali	113

<b>11.Autocertificazione delle spese</b>	<b>115</b>
--	------------

<b>12.Rendiconto</b>	<b>116</b>
----------------------	------------

## ► parte terza: Il controllo

<b>13.Principi generali</b>	<b>123</b>
13.1 Normativa	123
13.2 Finalità	124
13.3 Organi del controllo	126

<b>14.Controllo interno</b>	<b>128</b>
14.1 Ambito applicativo	128
14.2.Articolazioni del controllo	129
14.2.1 Visita <i>ex ante</i>	130
14.2.2 Visita <i>in itinere</i>	131
14.2.3 Visita <i>ex post</i>	134

<b>15.Controllo delle azioni finanziate dal FS 3</b>	<b>141</b>
--	------------

▼	<b>Quadro normativo</b>
▼	<b>Sigle utilizzate</b>
▼	<b>Glossario</b>

## INDICE ALFABETICO

ARGOMENTO	numero pagina
accentramento rendicontazione e verifica finale	121-139
acqua	109
acquisto beni mobili e immobili	91-92-99-100
aereo	72
affiancamento in stage	88-96
affitto locali e attrezzature	53-90-92-94-98-100
agente contabile	5-134
allievi disoccupati e/o occupati	74-76-83-143
alloggio	71-80-81-83-103
ambito applicativo del controllo	128
ammissibilità dei costi	44-48-123
ammissibilità di specifici costi	57
ammissione agli esami	43-74
ammissione ai corsi	40-43
ammissione cittadini extracomunitari	41
ammissione cittadini repubblica s.n arino	41
ammortamento	90-96-99
annullamento titoli di spesa	55
apporti esterni	19-22-102
assenze partecipanti ai corsi	42-132
assicurazioni	80-105
associazione temporanea d'impresa (ATI)	19-59-115-139
associazioni	19-139
attestato di frequenza	113-133
attestato di qualifica	31-42-113-132
attività formativa e attività corsuale ( differenza)	11-90
attività immateriali	28-120
attività non tradizionali	28
attrezzature	10-46-90-130
attuatore	1-2-25-94
autocertificazione	13-31-40-74-115-143
autorizzazione	1-9-16-17-20-48-49-56-69-72-82-84-96-102-122-135
azioni ammissibili e non ammissibili	142
beneficiari finanziamento	1-116
beneficiario finale	10
beni mobili	92
beni prodotti	96
borse di studio	11
buoni pasto	83
calcolo costi indiretti - calcolo pro-quota	52
cancelleria	108
cariche sociali	23-41-79
CCNL della formazione professionale	66
cessione di credito	15
CIGS	74

ARGOMENTO	numero pagina
cittadini extracomunitari	41
cofinanziamento in natura	117
cofinanziamento nazionale	57-77-116-117
collaborazione coordinata e continuativa	68
comitati e organi collegiali	28-120
competenza territoriale controllo	136
comunicazione inizio attività formativa	11-34-113-130
comunicazione inizio stage	86ss
comunicazioni alla PA referente	11-12
concessione	2
conservazione documenti	14
consorzi	1-19-59-69-137-139
consulenza amministrativa	102
consulenze esterne	29-121
contabilità unificata	38
contratti di formazione lavoro, contratto d'opera	77-86-117-119 23-102
contratto lavoro subordinato	23-76-102
convegni e seminari	29-70-121
convenzione	3-10-18-49-142
coordinamento	20-69-101-112-137
costi ammissibili	47-123
costi d'impianto	106
costi della sede legale e/o centrale	137 <i>(vedi anche coordinamento)</i>
costi diretti e indiretti	51
costi ingiustificati	18-21
costi reali	47-51-120-121-134-139
costi riconoscibili	48
costo orario	65-66-76-79-103-117-124
costo orario enti convenzionati	66
deduzione ricavi	57-119
delega d'attività	1-17-22-102
destinatari obiettivi 1,2,5b	143
destinatari obiettivo 3	143
destinatari obiettivo 4	69-143
direttore	37-101- <i>(vedi anche coordinamento)</i>
dirigente d'azienda	71
disoccupati in CIGS o impegnati in L. SU	74
dispense	97-111
docenti	23-65
documentazione	1-10ss-23-28-117-120-130
durata dello stage	85
entrate da dedurre dal finanziamento	57-119
esami finali	31-42-113-132
esercitazioni produttive	39-87-96
esperienza di lavoro	86
età destinatari azioni	40
extracomunitari	41
FaD	30

ARGOMENTO	numero pagina
falsità materiale	8
fasce di remunerazione personale € sterno	24-67-71
fax	107-108
fideiussione	15-46-119-137
finanziamento	57-77-116-117
forfait	47-82-101
formazione a distanza	30
formazione teorica e pratica	90
forza motrice	106
frode	6-121
gerarchia delle fonti normative	141
gestore	1-2-25-94
giurisprudenza e dottrina (orientamenti)	2-36-68-94-107-135
hardware	91-93
idoneità locali	130
illuminazione e forza motrice	106
immobili	98
impegni di spesa	16-118-137
importo forfetario	47-82-101
imposte e tasse	50-58
imprenditore discendente	41-79
imprenditore docente	69
incarico a persone dipendenti PA	27-72
indennità di frequenza	74
indumenti protettivi	39-98
inizio attività	11-34-113-130
inizio stage	12-86ss
inoccupato	41
interesse legittimo	6-136
interessi legali	118
interviste	29-121
IRAP	59-124
irregolarità	6-123-125-134
IVA	57ss
lavoratori in CIGS o impegnati in L. 148/00	74
leasing	90-92-100
legge 241/90	5-17-56-135
locazione	92-98
LSU	74
luogo di svolgimento dello stage	12-37-87
malversazione	7
mandato con rappresentanza	60
manutenzione	94-98-100-106
materiale di pronto soccorso	109
materiale didattico e di consumo	39-95-115-117
materiale promozionale	112
materie prime	96-97-115-117
mensa	83-85
mezzo aereo	72

ARGOMENTO	numero pagina
mezzo proprio, privato o noleggiato	72-82
mezzo pubblico	72-81
moltiplicazione di incarichi	101
multiregionalità	128-133
noleggio hardware	93
numero minimo allievi	42-132
operatori formazione professionale	66
ora didattica	70
organi sociali	23-41-79
originalità atti	14-48
pagamenti in contanti	55
partecipanti disoccupati e occupati	74-76-83-143
partner	1-22-25-139
peculato	7
perizia tecnica giurata	13-90-130
persona fisica e persona giuridica	21
personale	23-65-101
personale dipendente, costo orario	65-76-103-124
personale docente	65
personale esterno	23-26-29-69-102-120
personale interno	23-29-65-69-71-120
personale non docente	101
persone dipendenti PA	27-72
portatori handicap	82
preparazione intervento formativo	110
prestazioni professionali	19
preventivo	56-77-135
prodotti	39-57-96-119
progettazione	110
progetto approvato (rilevanza)	135
pro-quota - pro-rata temporis	66-91-93-103
qualifica	31-42-113-132
questionari	29-121-133
quietanza	119-137
raggruppamento temporaneo di imj rese	19-59-115-139
reddito	74
regime fiscale ATI	59
registri	33
registri obbligatori	11-12-33
registro cassa informatizzato	38
rendiconto	116
requisiti	133
residenzialità	80
responsabilità amministrativo-contabile	1
responsabilità contrattuale	9
rifiuti urbani	109
rimborsi a partecipanti	83
rimborso forfetario spese viaggio e vitto	82-101
riscaldamento	106

ARGOMENTO	numero pagina
risoluzioni ministero delle finanze	59
ritardata comunicazione inizio attivi a	12-14
scontrino fiscale	72
sede dei corsi	128
segreteria	53-101
selezione	113
seminari	29-70-121
software	91
soggetti associati e delegati (differenza)	19
soggetti attivi	1-2-25-94
soggetti passivi	40
soggetti terzi	19-22-102
soggetto gestore	1-2-25-94
soggetto gestore quale agente con abile	1
spese ammissibili	47-123
spese finanziarie, legali, bancarie	49
spese impegnate o quietanzate	16-118-137
stage	85
stage presso struttura ente beneficiario	88
stato di disoccupazione	40-74-143
strutture formative	10
studi, analisi e ricerche	29-121
subappalto attività formativa	62-102
taxi	73-82-103
telefono	107
telefono cellulare	107
testi didattici	111
ticket	83
tirocinio	85-88
trasparenza amministrativa (legge 41/90)	135
trasporti pubblici	72-81
trattamento convittuale o semiconvittuale	80-84
trattamento fiscale indennità di frequenza	75
trattamento residenziale	80-84
truffa aggravata	7
tutor	36-65-78
uditori	38-75-78
validità del corso	132
variazioni preventivo	14-45-48-49-135
verifica amministrativo-contabile	15-23-28-33-69-97-118-134
vetture noleggiate	72-82
viaggi	80-103
validazione registri	11-33-49
visite didattiche	84
vitto	83

Parte prima

# L'ORGANIZZAZIONE

# 1 – ATTIVITA' FORMATIVA TRADIZIONALE

## 1.1 – Soggetti attivi

**Soggetti attivi** sono tutti coloro (beneficiari o destinatari dei finanziamenti - promotori – gestori – attuatori) che svolgono attività di orientamento e formazione professionale cofinanziate dal FSE.

### Soggetti attivi

Nel panorama della formazione professionale è stata introdotta una fondamentale innovazione derivata dal fatto che è istituzionalizzata una componente associativistica tra più soggetti attivi.

Questa particolare soggettività attiva è costituita dai vari partecipanti all'azione individuati già in fase progettuale o successivamente autorizzati dall'Amministrazione, che possono rivestire rispettivamente i ruoli di: promotore, attuatore, partner.

Tutti i partecipanti che rivestano in via originaria, o su successiva **autorizzazione** ministeriale, tali ruoli partecipano all'azione finanziata in quanto cointeressati allo svolgimento del progetto e quindi la correlativa attività deve ritenersi per principio "non profit".

Tra di loro non è configurabile **delega** per quanto concerne lo svolgimento delle attività progettuali.

#### 1. **Promotore**

Ai fini dell'individuazione della responsabilità della puntuale realizzazione del progetto nei confronti dell'Amministrazione, titolare è in ogni caso il promotore, come risulta dall'atto di presentazione del progetto. Spettano pertanto a lui i poteri ed i doveri connessi all'attività di indirizzo e controllo. Il promotore può peraltro affidare in tutto o in parte le proprie attività gestionali ad un attuatore, indicandolo, anche, eventualmente, come percettore materiale del finanziamento.

#### 2. **Attuatore**

Con tale termine si individua il soggetto deputato in via principale alla realizzazione di un progetto. Attuatore può essere lo stesso promotore ovvero un altro soggetto delegato da questi.

In ogni caso l'attività è realizzata a costi reali ed i finanziamenti sono commisurati a quanto risulta effettivamente speso, purché riconoscibile ai sensi della normativa di FSE e riconducibile al progetto.

#### 3. **Partner**

Parti di attività progettuali possono essere svolte anche da partner originariamente indicati come tali nel progetto o comunque da soggetti tra i quali intercorre un vincolo associativo o societario o consortile ovvero da consorziati di un consorzio, attuatore o partner di associati di strutture associative, ovvero da associazioni temporanee d'impresa (ATI) all'uopo costituite.

Ne consegue che:

- il rapporto tra tali soggetti non è configurabile come delega;
- in quanto partecipanti diretti all'attività, attuatore, partner, consorziati o consociati, operano a costi reali senza possibilità di ricarichi;
- il percettore del finanziamento cui compete l'onere del rendiconto, può procedere di volta in volta all'erogazione di rimborsi o anticipazioni agli altri soggetti attivi avendo cura di esporre al rendiconto la prescritta **documentazione** contabile-fiscale emessa dai soggetti coinvolti nell'azione.

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.

*(da Manuale Iniziative Comunitarie della Div. IV- UCOFPL)*

**Natura del rapporto Ministero del lavoro/beneficiari del finanziamento**  
**Responsabilità contabile soggetti gestori/attuatori**  
**(orientamenti giurisprudenziali e dottrinali)**

...omissis.....

**DIRITTO**

In questa sede è opportuno premettere alcune considerazioni generali atte ad inquadrare la fattispecie in giudizio nel sistema in cui si colloca la materia della formazione professionale nel diritto pubblico italiano. A tal fine non occorre ripetere rafforzativamente quanto già esaurientemente è stato affermato sia dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana (decisione n° 69/88 del 11.08.1988) sia dalle Sezioni Unite della Cassazione (sentenza n° 10963 del 17.10.1991) al fine di identificare nell'affidamento ad un ente privato della gestione di corsi di formazione professionale, disciplinati e finanziati dalla PA, l'instaurazione di un rapporto di servizio con detto ente, che ne comporta l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale per danno erariale...omissis...

Le considerazioni seguenti valgono invece a puntualizzare che non hanno fondamento disorientamenti ed iniziative embrionali che, facendo leva su una pretesa applicabilità anche alle attività di formazione professionale svolte dalla PA della **direttiva 92/50 in materia di appalto di pubblici servizi** (e del decreto legislativo di attuazione 17 marzo 1995, n° 157) tendono a sostituire lo strumento operativo della **concessione amministrativa** (e precisamente della concessione-contratto) su cui è imperniato l'assetto pubblicistico italiano – quale risulta dalla “legge quadro in materia di formazione professionale” n° 845 del 21 dicembre 1978 e dalle varie leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 117, comma primo, della Costituzione – con lo strumento meramente contrattuale privatistico dell'appalto di servizio.

Sull'argomento, infatti, risulta reso dal Consiglio di Stato – Sez.II – un parere (n° 381 del 5 maggio 1993) peraltro facoltativamente richiesto dall'Amministrazione centrale del lavoro, che è pervenuto alla conclusione di ritenere applicabile la disciplina comunitaria degli appalti di servizi al sistema della formazione professionale, comprendendo anche le convenzioni di cui all'art.5 della citata legge n° 845/1978. Tale conclusione è stata motivata essenzialmente con la considerazione che il legislatore comunitario si prefigge di instaurare il mercato interno comune e per raggiungere tale obiettivo occorre assicurare la libera circolazione nel settore dei servizi; è stato altresì ritenuto che vanno escluse dal campo di applicazione – conformemente a quanto previsto nell'8° “considerando” della stessa direttiva – soltanto le prestazioni di servizio la cui fonte immediata e diretta è nella legge o nei regolamenti nel senso che ricevono la loro concreta e specifica disciplina da tali fonti. In ogni altro caso e cioè, allorché le prestazioni del servizio sono disciplinate da atti “lato sensu” contrattuali, la direttiva dovrebbe trovare applicazione, anche quando leggi e regolamenti prevedono un obbligo, ovvero una facoltà di stipulare contratti, accordi e convenzioni. Questo orientamento evidentemente stravolge dalle fondamenta il sistema legislativo italiano, che colloca invece decisamente tutta la materia della formazione professionale nell'area del diritto pubblico in quanto finalizzata alla realizzazione di diritti contenuti nei principi fondamentali della Costituzione quali il diritto al lavoro, alla libera scelta di questo, nonché alla crescita della personalità dell'individuo-lavoratore, inquadrando nel contempo tale “strumento della politica attiva del lavoro” in un quadro generale di interesse pubblico. Coerentemente agli obiettivi della programmazione economica, all'incremento dell'occupazione, della produzione ed all'evoluzione dell'organizzazione del lavoro, in armonia col progresso scientifico e tecnologico (vedansi tali enunciazioni fondamentali contenute nell'art. 1, commi 1 e 2 della citata legge-quadro n° 845/1978). Ed è perciò che (art.2) è esplicitamente dichiarato che “**le iniziative di formazione professionale costituiscono un servizio di interesse pubblico**” (comma 1), pur riconoscendosi che “l'esercizio delle attività di formazione professionale è libero” (comma 4) E' ben vero, quindi, che la legge garantisce libertà d'intervento nell'esercizio di dette attività, lasciando ai promotori stessi vogliono usufruire di particolari agevolazioni e vantaggi (riconoscimento del valore legale dei titoli rilasciati, contributi finanziari, ecc.) devono possedere determinati requisiti ed assoggettare la loro attività a disposizioni e controlli rispondenti ad interessi pubblici. ...omissis...L'istituto della **convenzione** è stato ritenuto dal legislatore il più idoneo a soddisfare le istanze e gli anzidetti interessi pubblici coesistenti nella formazione professionale, strumento attraverso il quale è di volta in volta possibile modulare le esigenze

Appare pertanto corretto qualificare il rapporto sotteso alla convenzione come una concessione di pubblica funzione a favore di un soggetto estraneo alla PA. Confligge perciò con l'impostazione del nostro diritto, posto specificamente in attuazione di previsti precetti costituzionali, ogni contrario assunto che voglia ricondurre l'anzidetto rapporto nell'alveo puramente negoziale e privatistico: la **convenzione**, infatti, avendo in questo caso ad oggetto una funzione pubblica (e non l'adempimento di una prestazione civilistica) assolve a compiti essenzialmente pubblicistici ed in quanto tale su di essa può persino legittimamente esercitarsi il potere di autotutela da parte della PA (secondo un'autorevole dottrina, si tratta di "un contratto ad oggetto pubblico sostitutivo di un provvedimento", ben distinto perciò da quelli che la stessa dottrina denomina "contratti ad evidenza pubblica", rientranti nella sfera di attività amministrativa di diritto privato). Si comprende, quindi, come non possa attagliarsi al sistema delle convenzioni delineato dalla legge quadro n° 845 e dall'intera legislazione di riferimento, lo strumento dell'appalto pubblico di servizi, come definito dalla direttiva 92/50 CE, ovvero come contratto a titolo oneroso sostanzialmente di natura privatistica, ove verrebbero affatto meno le connotazioni pubblicistiche sopra evincenti ed il carattere dell'autorità immanente nella concessione amministrativa. A favore di tale esclusione sembrano, del resto, porsi anche riferimenti testuali contenuti nello stesso documento. Si veda l'8° "considerando", il cui senso letterale e logico ben può essere diverso da quello ritenuto nel citato parere. Si consideri inoltre che ai sensi degli artt. 55, 56 e 66 del Trattato – la cui applicazione è fatta salva nel 15° "considerando" – dalla disciplina del diritto di stabilimento e, più in generale, dal principio della libera circolazione dei servizi sono sottratte le attività che negli Stati membri "partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri" e ciò si verifica indubbiamente in Italia appunto per l'attività di formazione professionale. Del resto nella nozione di servizio pubblico, così come delineata dalla direttiva in esame, non vengono in considerazione (ed anzi dal cui testo furono volutamente estrapolati) i riferimenti alla concessione di servizi. Ciò perché fu considerato in sede di elaborazione comunitaria che in alcuni Stati come appunto l'Italia e la Francia, la concessione di servizi è strettamente legata ad un rapporto fiduciario tra Amministrazione e concessionario. Appare perciò orientata proprio dalle suddette considerazioni di fondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (vedi oltre la già citata sentenza n° 10963 del 1991, le altre, sempre delle Sezioni Unite, nn. 2611 e 2612 del 1990) secondo la quale un ente privato che svolge corsi di formazione professionale selezionati ed inseriti in un piano organico, finanziati e disciplinati dalla Regione, non opera in piena autonomia, ma in condizioni di dipendenza e soggezione nei confronti dell'assessorato regionale (in ordine allo svolgimento dei corsi da quello finanziati). In tale ipotesi, infatti, l'ente privato entra in un "rapporto di servizio" con la Regione, "in forza del quale svolge l'attività addestrativa in nome proprio, ma pur sempre in vece e per conto dell'Amministrazione regionale (che non dispone di strutture adeguate per l'espletamento diretto del pubblico servizio), strettamente attenendosi ai moduli operativi da quella dettati ed inserendosi, quale stazione operativa terminale, nell'organico e pianificato assetto da quella data al servizio". Analogo è il convincimento della Corte dei Conti che in più occasioni, in sede giurisdizionale e anche di controllo (sezione di controllo 18.12.92 n° 79), non ha mancato di sottolineare la strumentalità di tali rapporti concessori al pubblico interesse, in virtù di leggi specifiche, per cui anche gli organismi privati di cui le Regioni possono avvalersi per la gestione di iniziative di formazione professionale si trovano ad assolvere pubbliche funzioni, con la **responsabilità amministrativo-contabile** che ciò comporta. Si può rilevare, ancora, che neppure è conforme alla nozione essenziale dell'appalto pubblico di servizio quale "contratto a titolo oneroso" (e quindi avente ad oggetto prestazioni reciprocamente collegate dal vincolo sostanziale) ipotizzare un ambito di applicazione esteso al caso di contributi di carattere unilaterale, sovvenzioni, dotazioni finanziarie o trasferimenti di bilancio che consentano al beneficiario di svolgere determinate funzioni nell'interesse pubblico, connotazioni innegabilmente presenti nelle attività di formazione professionale svolta in regime di concessione di diritto amministrativo. Tutto ciò si è ritenuto utile precisare in quanto le ventilate iniziative che dovessero essere poste in essere nella pratica amministrativa per riversare la materia di cui trattasi nel regime previsto per gli appalti pubblici di servizi, sottraendola al regime della concessione amministrativa (stabilito da inderogabili disposizioni di diritto pubblico interno, non intaccate dalla direttiva comunitaria di cui trattasi) potrebbero costituire, nel concorso di altri elementi, fonte di responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori che così orientassero l'attività degli enti

Sulla base delle medesime considerazioni, venendo ora ad esaminare nel merito la presente vertenza, si rivelano esatti gli assunti giuridici da cui muove la Procura regionale siciliana circa il recupero degli interessi, in caso di tardivo versamento dei debiti di gestione da parte del concessionario.

(sentenza n° 33/96/A della Corte dei conti – Sezione II – Giurisdizione Centrale d'Appello)

\*\*\*

I soggetti gestori non vantano, in quanto tali, alcuna posizione di diritto preesistente rispetto al provvedimento amministrativo del Ministero che concede il finanziamento; essi, al massimo, possono configurarsi come portatori di un **interesse legittimo** soltanto se ed in quanto abbiano partecipato alle procedure concorsuali predeterminate e pubblicizzate (impropriamente dette bandi di gara) dalle stesse amministrazioni secondo criteri e modalità in grado di assicurare un'effettiva trasparenza nell'agire amministrativo, così come esplicitamente previsto dall'art.12 della legge 241/90. A valle della valutazione ed all'esito della procedura concorsuale, la posizione soggettiva degli enti è quindi di beneficiari di un finanziamento pubblico, rispetto al quale essi non potevano sostanzialmente vantare alcun diritto od interesse preesistente, ma, semmai, un'aspettativa in quanto soggetti esponenziali ed operanti nel settore. Rispetto a tale "situazione di partenza" di questi soggetti, la posizione del Ministero e della Regione è invece quella di Amministrazione titolare di una funzione amministrativa e responsabile, a tutti gli effetti ed ai diversi livelli, della corretta spendita e gestione delle risorse pubbliche nazionali e del FSE. Il Ministero e la Regione, pertanto, sono titolari di un potere discrezionale e, certamente, non si trovano ad erogare tali finanziamenti in ragione di un adempimento di obblighi privatistici, non potendosi individuare – come chiarito dalla giurisprudenza della Cassazione e della Corte dei conti in materia – alcun rapporto contrattuale tra l'Amministrazione ed i soggetti gestori/concessionari di attività di formazione professionale. Neppure è configurabile in capo alle stesse amministrazioni un'attività amministrativa di servizio rispetto ai soggetti gestori, in qualche modo assimilabile ad una prestazione di servizio o di utilità propria in quanto connessa ad un tributo o ad una tassa percepita, come può essere, ad esempio, nel caso di una funzione giudiziaria, o per il servizio scolastico o postale, per il rilascio di attestazioni/certificazioni o per il riconoscimento di esenzioni. E' evidente, infatti, che in ordine alle funzioni appena esemplificate, il soggetto (l'utente) vanta rispetto all'Amministrazione già una posizione di partenza propria, dal momento che o ha già pagato il tributo o già è titolare di uno status giuridico, in quanto tale, e ne richiede la semplice attestazione da parte dell'Amministrazione pubblica. Chiarito, quindi, in maniera assai schematica ed atecnica, il fatto che l'attività amministrativa esercitata dalle amministrazioni nazionali o regionali competenti in relazione al finanziamento dei progetti presentati dagli enti gestori non può essere interpretata come una sorta di corrispettivo rispetto a qualcosa che tali enti vantano di per sé ed indipendentemente dall'attribuzione conferita loro dalle amministrazioni stesse, ne consegue che, al contrario, sono proprio tali enti che, invece, vengono a beneficiare di un qualcosa che il soggetto pubblico, esercitando un potere discrezionale, delega loro attraverso lo strumento della **concessione traslativa** istituto giuridico così definito dalla prevalente dottrina amministrativa (come ad esempio Virga, Galli, Romano) e riconosciuto dalla giurisprudenza in materia. Ciò che, infatti, è traslato, concesso o delegato a tali enti è l'esercizio, in nome e per conto dell'Amministrazione titolare e responsabile dei Programmi Operativi FSE, di una funzione amministrativa e cioè la realizzazione di attività formative rivolte a determinate categorie di soggetti, in rispondenza a particolari priorità ed indirizzi predeterminati dall'Amministrazione che generalmente riconosce a tali percorsi una particolare valenza (la cosiddetta certificazione). E' soltanto a fronte di tale delega dell'esercizio di determinate funzioni ed in rispondenza a tali indirizzi, che i soggetti gestori ricevono il finanziamento pubblico, rispetto al quale (ed a l'insieme del descritto rapporto con l'Amministrazione), essi non vantavano, lo si ripete, alcuna posizione di partenza in quanto tali. Del resto, nulla vieta a tali enti, ed è anzi esplicitamente riconosciuto dalla legge 845/78, di svolgere la propria attività liberamente, sul mercato, senza richiedere il finanziamento pubblico. Ne consegue, quindi, che una volta che tale finanziamento sia stato concesso dall'Amministrazione per realizzazione del servizio pubblico di formazione professionale, essi vedono espandere la loro sfera giuridica venendo a svolgere indirettamente una funzione pubblica. E' pertanto logico e doveroso, oltre che legittimo, che i soggetti gestori-beneficiari del finanziamento siano in qualche modo assoggettati a poteri di ristaurato.

E' del pari logico, pertanto, che essi debbano assoggettarsi alle regole ed ai criteri predeterminati attraverso atti amministrativi resi pubblici (circolari sulla vigilanza, voci di spesa ammissibili, ecc.) e ad un'istruttoria amministrativa consistente in determinati adempimenti (per esempio certificazione anti mafia, stipula polizza fideiussoria, ecc.). Sarebbe del tutto improprio (oltrech  sprovvisto di fondamento giuridico) un atteggiamento da parte di tali soggetti di tipo negoziatario in ordine a tale funzione, quasi su un piano di perfetta bilateralit  e reciprocit  con l'Amministrazione, come pure sarebbe fuori luogo un atteggiamento di pretesa (magari attraverso la strumentalizzazione o l'abuso del diritto d'accesso ex **lege 241/90**, quasi si trattasse di un'attivit  in qualche modo dovuta nei termini imposti dai soggetti beneficiari). In d'anzi, a ben vedere, l'attivit  di istruttoria e di verifica amministrativa (in diversi casi, peraltro, da espletarsi necessariamente attraverso il raccordo con altre Amministrazioni), che a prima vista pu  apparire eccessivamente burocratica e farraginoso, viene a rispondere innanzi tutto a regole di garanzia e di controllo che, se da un lato possono rallentare l'azione amministrativa e l'erogazione delle risorse, dall'altro, se correttamente esercitate, prevengono l'insorgenza di possibili irregolarit  della gestione o danni all'erario, finendo col cautelare, in tal senso, in definitiva, gli stessi operatori, i quali, com'  noto, investiti di compiti di Amministrazione indiretta e, beneficiari di risorse pubbliche, sono soggetti a responsabilit  amministrative, contabili e persino penali.

Le considerazioni appena esposte si fondano, tuttavia, sul fatto che l'Amministrazione eserciti effettivamente i poteri rientranti nelle proprie competenze in modo non arbitrario, ma attraverso una discrezionalit  regolamentata da criteri e termini predeterminati e resi pubblici; in tal senso, l'ha si   detto, in esplicita attuazione dell'art.12 della legge 241/90, le amministrazioni sono tenute a deliberare ed a pubblicare i termini e le modalit  di accesso alle risorse del FSE e le istruzioni relative alle attivit  di vigilanza. In ordine a tali atti amministrativi, e pi  in generale, con riguardo alle funzioni amministrative sottostanti relative al FSE, va anche ricordato che la Corte Costituzionale ha reputato coerente con l'ordinamento nazionale e comunitario la competenza (e, quindi, implicitamente, anche l'esercizio in genere) del Ministero del lavoro e delle Regioni (es. sentenza n  38/91 e la pi  recente sentenza n  93/97).

*(Vincenzo Bencivenga in "Aspetti normativi del Fondo sociale europeo" edito dall'IFO)*

\*\*\*

La concessione di servizio   strettamente legata ad un **"intuitus personae"** (e quindi ad un esercizio di discrezionalit  attraverso atti aventi natura non paritetica) che implica e presuppone un rapporto fiduciario tra Amministrazione e concessionario al quale sono trasferite funzioni e prerogative pubbliche rapporto che si trasfonde nello specifico atto concessorio.

*(Mensi, membro del servizio giuridico della Commissione Europea)*

\*\*\*

Riveste il ruolo di **agente contabile** (come tale sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti) il soggetto privato estraneo alla PA che, in virt  di un atto concessorio, sia destinatario della funzione pubblica di gestione e maneggio di denaro di pertinenza erariale (nella fattispecie trattavasi di societ  beneficiaria di contributi per la gestione di corsi di formazione - n.d.r.) La societ  beneficiaria di contributi finalizzati alla gestione di corsi di formazione professionale, che, di fatto, non siano stati espletati, risponde a titolo di responsabilit  contabile anche del danno per mancato arricchimento causato all'erario, nell'importo pari agli interessi calcolati al saggio bancario, cui faccia riferimento il legislatore per la diversa e pi  limitata ipotesi del ritardo nella restituzione di quote di contributo non utilizzato...omissis...E' ormai pacifico, infatti, che anche una persona giuridica di diritto privato, estranea alla PA, pur non inserendosi nel pi  tipico e tradizionale rapporto di pubblico impiego, pu  essere destinataria della funzione pubblica di gestione e maneggio del denaro di pertinenza erariale epperch  rivestire il ruolo di agente contabile, proprio in ragione del presupposto oggettivo rappresentato dall'atto concessorio; mediante il quale l'ente pubblico concedente trasferisce giustappunto al soggetto privato concessionario l'esercizio di un determinato servizio pubblico, con tutti i connessi poteri e obblighi.

Peraltro, che la formazione professionale costituisca "un servizio di interesse pubblico"   la stessa legge quadro 21 dicembre 1978 n. 845 (all'art.2) a definirlo...omissis...

*(Sezione giurisdizionale Regione Puglia, 9 novembre 1995)*

missis...nella fase precedente all'ammissione del contributo il privato è titolare di un semplice **interesse legittimo**, atteso che questa fase riguarda l'attività posta in essere iure imperii dalla PA, cioè l'attività posta in essere attraverso quella serie coordinata di atti amministrativi che intervengono nel corso del procedimento formativo della volontà deliberativa.....omissis....

(sentenza del Tribunale di Napoli n.9250 del16.11.98)

\*\*\*

Omissis...Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per i danni relativi a finanziamenti del Fondo sociale europeo per corsi di formazione; tali erogazioni infatti, una volta trasferite dalla C.E. allo Stato membro, entrano a far parte del patrimonio di quest'ultimo e sono acquisiti – quali mezzi propri di bilancio – da parte degli organismi deputati alla gestione operativa. Omissis...La fissazione dei criteri di ammissibilità a finanziamenti comunitari è di fatto demandata alla legislazione nazionale, laddove la contribuzione della CE sia subordinata all'assunzione di una quota degli oneri dell'operazione da parte dello Stato membro, alle condizioni e secondo i criteri del diritto interno....

(Corte dei conti – Sezione giurisdizionale Regione Puglia , 18.10.95 n.5)

## **Irregolarità nel FSE e relative problematiche penali, amministrative e civili**

### **Nozione di irregolarità**

Prima dell'emanazione del Regolamento CE n°2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, non è dato rinvenire, nell'ordinamento comunitario, una nozione chiara e specifica del contenuto di "irregolarità".

Difatti i regolamenti precedenti a quello sopracitato, tra cui il Regolamento n°2950/93 all'art.6, la Decisione n°673/83, all'art.7, i Regolamenti n°4253/88 del Consiglio, artt.23 e 24 e n°2082, artt.23 e 24 vi fanno riferimento senza mai precisarne il contenuto.

Il Regolamento n°1681/94 sembra attribuire a tale nozione un significato piuttosto esteso allorché stabilisce che nella comunicazione dell'elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario, occorre precisare, nei casi in cui "non è stato eseguito alcun pagamento", "le somme che sarebbero state pagate indebitamente ove non si fosse accertata l'irregolarità". 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"

Alla luce di tale disposizione è ormai certo che nel valutare il comportamento dell'operatore economico al fine di stabilire se questi abbia posto in essere un'irregolarità, non si potrà prescindere dall'accertare se vi sia stata una violazione di una norma comunitaria, da intendersi anche come norma nazionale attuativa della norma comunitaria, che arrechi o possa arrecare un pregiudizio al bilancio delle Comunità o ad un bilancio da queste gestite.

Pertanto sembrerebbe possibile integrare la nozione di irregolarità nei casi in cui vi sia una violazione che abbia prodotto effettivamente un'indebita percezione da parte del soggetto beneficiario del finanziamento FSE. Conseguentemente nel concetto di irregolarità possono ritenersi ricomprese non solo le fattispecie penalmente rilevanti, ma anche quelle amministrative e civili, siano esse intenzionali che derivanti da errore o negligenza.

### **Irregolarità penali**

#### **Frode**

Per quanto riguarda le irregolarità penali, la Convenzione elaborata - in base all'art.K3 del Trattato dell'UE - relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, sottoscritta il 26 luglio 1995, all'art.1 definisce la **frode** come qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua, in materia di spesa, il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità o gestiti per conto delle stesse, o alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto, nel caso di entrate.

La norma in esame ha trovato larga applicazione nella pratica a causa dell'interpretazione estensiva che è stata data sia ai concetti di funzionario pubblico o di persona incaricata di pubblico servizio che alla nozione di possesso e di disponibilità dei fondi relativi al finanziamento dei corsi di formazione.

La distinzione tra peculato e truffa attiene al modo in cui si è acquisito il possesso (da intendersi come disponibilità giuridica) del denaro. *“Ne deriva che ricorre il primo quando tale possesso sia stato conseguito legittimamente per ragioni di ufficio, mentre vi è truffa quando il responsabile si sia procurato il possesso mediante artifici e raggiri”* (cfr. Cassazione penale, sezione VI n°179604/88; Cassazione penale, sezione VI n°183538/89).

#### **Truffa aggravata**

L'art.640 bis, introdotto dall'art.22 della legge n°55/90 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) costituisce una fattispecie autonoma ed aggravata rispetto al reato di truffa, previsto dall'art.640 c.p., di cui mantiene inalterate l'azione tipica e la struttura. Infatti, entrambi sono reati di danni, la cui condotta, che può essere posta in essere da chiunque, si realizza attraverso artifici e raggiri che inducendo taluno in errore arrecano un ingiusto vantaggio: il reato in esame è punito con la pena della reclusione da uno a sei anni.

La **truffa** ai danni dell'UE, di cui al citato art.640 bis, si realizza allorché la condotta fraudolenta che abbia indotto in errore gli organi preposti al controllo, vanifichi o comunque renda meno agevole la loro attività, arrecando in tal modo un vantaggio economico ai danni della stessa Unione.

La giurisprudenza in materia di FSE ha applicato l'art.640 bis soprattutto con riguardo a frodi legate al pagamento del saldo, allorché i raggiri si situano in un momento anteriore allo stesso pagamento (Cassazione, sezione III n°2553 dell'8.08.65; Cassazione penale, sezione IV, n°7598 del 30.01.98).

#### **Malversazione**

Si ha **malversazione**, di cui all'art.316 bis, allorché *“chiunque estraneo alla PA, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee, contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od alla svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità”*. La sanzione è della reclusione da sei mesi a quattro anni.

Finalità perseguita dall'art.316 bis è quella di reprimere le frodi successive al conseguimento di prestazioni pubbliche, provenienti sia dallo Stato che da altro ente pubblico che dalle Comunità europee. Si può dire, pertanto, che essa ha carattere parallelo rispetto all'art.640 bis c.p. che opera invece nella fase precedente della richiesta e dell'ottenimento del finanziamento. Peraltro, la giurisprudenza ha ritenuto che *“presupposto imprescindibile di entrambe le fattispecie è l'esistenza di condizioni di favore, fino all'assoluta gratuità, nella prestazione; quando, invece, tali condizioni siano assenti, essendo contemporaneamente assente uno scopo legale tipico, si è fuori della rilevanza penale del fatto”* (Cassazione, sezione VI n°193155/92).

La malversazione può ben rientrare nell'ipotesi di frode, prevista dalla Convenzione, consistente nella distrazione dei fondi per fini diversi da quelli per cui sono stati inizialmente concessi.

#### **Peculato**

Altra previsione normativa riguarda il **peculato**, di cui all'art.314 c.p., il quale stabilisce che *“il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che avendo per ragione del suo ufficio o servizio, il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropriava, è punito con la reclusione da tre a dieci anni”*.

La norma in esame ha trovato larga applicazione nella pratica a causa dell'interpretazione estensiva che è stata data sia ai concetti di funzionario pubblico o di persona incaricata di pubblico servizio che alla nozione di possesso e di disponibilità dei fondi relativi al finanziamento dei corsi di formazione.

La distinzione tra peculato e truffa attiene al modo in cui si è acquisito il possesso (da intendersi come disponibilità giuridica) del denaro. *“Ne deriva che ricorre il primo quando tale possesso sia stato conseguito legittimamente per ragioni di ufficio, mentre vi è truffa quando il responsabile si sia procurato il possesso mediante artifici e raggiri”* (cfr. Cassazione penale, sezione VI n°179604/88; Cassazione penale, sezione VI n°183538/89).

#### **Falsità materiale commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici**

Per finire il legislatore nazionale con l'art.476 c.p. ha punito l'ipotesi del pubblico ufficiale che nell'esercizio delle proprie funzioni formi, in tutto o in parte, un atto falso o alteri un atto vero. La sanzione consiste nella reclusione da uno a sei anni. La fattispecie descritta può concorrere con la truffa aggravata, allorché il falso costituisce un artificio per commettere la truffa (cfr. Cassazione, sezione V n° 70646/85).

Quanto, poi al tentativo, la complicità e l'istigazione, per i quali la Convenzione prevede che siano emanate norme che le sanzionino, essi sono già puniti dall'art.56 c.p. e dall'art.110 c.p.

Di frequente la magistratura ha riconosciuto accanto alla responsabilità penale degli operatori del settore della formazione professionale anche quella dei funzionari che non hanno provveduto ai necessari controlli.



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.

Ciò posto è bene chiarire che dal lato pratico la rilevazione delle frodi nel campo del FSE è esente di due fattori fondamentali: innanzi tutto del carattere immateriale delle attività generalmente finalizzate ed, in secondo luogo, della polverizzazione degli interventi.

#### **Irregolarità amministrative**

Il Regolamento CE n°2988/95 oltre a dare una definizione del genus irregolarità, detta i principi e la disciplina riguardante le misure e le sanzioni delle **irregolarità amministrative**.

Quanto ai principi, all'art.2, stabilisce che i controlli, le misure e le sanzioni sono istituiti solo qualora siano necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario, essi inoltre *“devono avere carattere proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari della Comunità”*; nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è prevista da un atto comunitario precedente l'irregolarità; nel caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una disposizione comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

Spetta al diritto comunitario la portata delle misure e delle sanzioni amministrative necessari alla corretta applicazione, mentre le procedure relative all'applicazione delle misure e sanzioni comunitarie sono disciplinate dal diritto degli Stati membri.

All'art.4, come criterio generale, è stabilito che ogni irregolarità comporta la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto, mediante:

- l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percepiti;
- la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo.
- L'applicazione delle misure è limitata alla revoca del vantaggio concesso aumentato degli interessi stabiliti in modo forfetario.

Gli atti per cui risulta che hanno come finalità obiettivi contrari a quelli del diritto comunitario, creando anticipatamente le condizioni per ottenere un vantaggio, comportano il mancato perseguimento o la revoca del vantaggio.

Queste misure non sono considerate sanzioni.

Le sanzioni vere e proprie sono invece elencate nell'art.5 e consistono:

- nel pagamento di una sanzione amministrativa;
- nel versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite o eluse aumentato, se del caso, di interessi;
- nella privazione totale o parziale di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria, anche se l'operatore ne ha beneficiato solo in parte;
- nell'esclusione o nella revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità;
- nella revoca temporanea di un'autorizzazione o di un riconoscimento necessari per beneficiare di un regime di aiuti comunitari;
- nella perdita di una garanzia o cauzione costituita ai fini dell'osservanza delle condizioni previste da una normativa o la ricostituzione dell'importo di una garanzia indebitamente liberata;

A norma dell'art.7 le misure e le sanzioni amministrative possono applicarsi agli operatori economici, siano questi persone fisiche che giuridiche, agli altri organismi cui il diritto nazionale riconosce capacità giuridica che abbiano commesso l'irregolarità e a quelli che hanno partecipato all'esecuzione della stessa, nonché a quelle tenute a rispondere della medesima o ad evitare che sia commessa. Nel campo del FSE le disposizioni richiamate non sono servite a dare definitiva chiarezza alla problematica in questione.

Difatti rimangono ancora notevoli difficoltà ogniqualevolta si cerca di individuare casi specifici, la qual cosa si deve al fatto che il legislatore nazionale non ha previsto alcuna ipotesi di illecito amministrativo; purtroppo le regole che governano la materia sono troppo spesso contenute in circolari le quali, come è noto, non costituiscono fonte normativa primaria e, pertanto, non hanno la stessa valenza esterna dei regolamenti.

Ad ogni modo alcune ipotesi delle violazioni in esame possono ravvisarsi nella mancata tenuta dei registri contabili e di fatture quietanzate o di documenti contabili a fronte di spese effettivamente sostenute, che si pone in violazione della Decisione n°1035 del 23.04.97; nella delega a terzi, senza **autorizzazione**, della gestione delle attività formative, principio da ultimo stabilito dalle circolari 130/95, 98/95 e 101/97; nell'esposizione dei costi non ammissibili in violazione di regolamenti e decisioni comunitarie, etc.

#### **Irregolarità civili**

In seguito all'accertamento giudiziario dell'avvenuto compimento di un'irregolarità, dalla quale sia derivato un danno alla PA e per esso allo Stato italiano, sorge il diritto al risarcimento c.d. aquiliano e art.2043 c.c. Il danno da valutarsi a norma dell'art.1224 e ss c.c., comprende sia il danno emergente, o sia la perdita subita, che il lucro cessante che il giudice valuta in via equitativa a norma dell'art.2056 2° co. c.c. Nel campo dei finanziamenti erogati ai fini della formazione, e quindi nell'ambito del FSE, il danno generalmente riconosciuto è il danno emergente, corrispondente al finanziamento erogato, cui si aggiungono, eventualmente, la rivalutazione monetaria e gli interessi legali.

#### **Orientamenti giurisprudenziali**

Nel medesimo ambito, il rapporto tra Amministrazione pubblica e soggetto gestore dell'attività formativa, ha una natura eminentemente pubblicistica, regolamentata da procedure amministrative, infatti si configura quale concessione amministrativa, come ha avuto modo di chiarire in più occasioni la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e della Corte dei Conti.

In tale ottica, il decreto di concessione del contributo riveste anche la natura di atto di impegno contabile per l'Amministrazione, a fronte del quale atto, l'Ente destinatario (gestore) certamente non può vantare una situazione di diritto di credito certo, liquido ed esigibile, bensì esclusivamente una posizione di mera aspettativa direttamente correlata al futuro esatto adempimento degli obblighi assunti nei confronti dell'Amministrazione stessa.

E' evidente, infatti, che l'Amministrazione, nel corso o all'esito del rapporto, può legittimamente adottare atti di autotutela procedendo anche alla revoca totale o parziale del contributo o finanziamento inizialmente concesso ed impegnato, nel caso in cui se ne determinassero le condizioni.

Pertanto, la delimitazione temporale tra la posizione di interesse legittimo e quella di diritto acquisito rispetto all'erogazione del finanziamento andrebbe ricondotta proprio al momento in cui termina e si esaurisce il procedimento amministrativo in ogni sua fase.

Una reale posizione di diritto di credito da parte dell'Ente beneficiario potrebbe essere ravvisata soltanto all'esito della verifica amministrativo-contabile dei controlli previsti e, precisamente, nel momento in cui, sulla base degli stessi, l'Amministrazione emana l'atto finale con cui provvede a riconoscere o liquidare il saldo dovuto.

Ne consegue la giurisdizione in capo al giudice amministrativo per tutto il periodo di durata della concessione e fino al provvedimento finale emanato dall'amministrazione e la contestuale responsabilità amministrativo-contabile in capo all'ente attuatore come hanno affermato la Cassazione e la Corte dei Conti: ***"L'affidamento da parte della Regione... ad un ente privato che non persegua finalità di lucro... della gestione di corsi di formazione professionale, disciplinati e finanziati dalla P.A., instaura un rapporto di servizio con detto ente, quindi, ne implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale"*** (Cass. Sez. Un. 10963 del 22.2.91; conf. 975/94).

***Una volta esaurito l'iter procedimentale previsto dalla legge ed emanato il provvedimento, il rapporto da questo nascente si svolge su un piano paritario; con la conseguenza che eventuali contestazioni insorte nella fase di esecuzione del rapporto stesso non possono essere risolte autoritativamente dalla parte pubblica, alla quale la legge non attribuisce il potere di liberarsi unilateralmente dalla propria obbligazione o di autoridurre la propria prestazione, ma vanno sottoposte al vaglio del giudice ordinario, trattandosi di vicende che attengono all'esatto adempimento degli obblighi reciproci ed alla sussistenza dei presupposti di esigibilità del credito privato, senza alcuna incidenza sull'atto amministrativo di sovvenzione e sul potere della P.A. (già esercitato) di adottare o negare detto provvedimento"*** (Cass. Sez. Un. 27.7.93 n.8385; conf. Cass. Sez. Un. 23.03.95 n.13213).

*"Appare corretto qualificare il rapporto sotteso alla convenzione (stessa) come una concessione di pubblica funzione (e non come un "appalto di servizio") essendo di essa presente l'elemento precipuo dell'attribuzione dell'esercizio di funzioni a favore di un soggetto estraneo alla P.A. " (Cirte dei Conti sez.II giurisdizionale centrale 28.02.96 n.33).*

*(da uno studio di Rita Graziano)*

### **Nozione di "beneficiario finale" degli interventi**

Nell'ambito del FSE, il **beneficiario finale** è l'organismo (o l'impresa) pubblico o privato incaricato dell'organizzazione e della realizzazione delle azioni descritte all'art.1 del regolamento FSE.

Qualora le azioni non siano effettuate (parzialmente o nella loro totalità) direttamente dal beneficiario finale, ma siano "subappaltate" ad un livello inferiore, l'organismo pubblico o privato che attribuisce il subappalto rimane il beneficiario finale e si assume dunque la responsabilità di tutte le spese per l'esecuzione delle azioni.

*(scheda 1 Decisione CE N° 1035/97)*

### **Capacità logistiche e strutturali dei soggetti gestori e/o attuatori**

Per capacità logistiche e strutturali deve intendersi che i soggetti in questione devono disporre di capacità organizzativa, strutture ed **attrezzature** idonee. Il disporre di **strutture** e attrezzature idonee non può avere senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore" (art.12 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile). In definitiva, sembra di poter affermare che il "disporre" si configuri in una situazione giuridica riconducibile alle più svariate fattispecie, partendo dal diritto di proprietà, che rappresenta la massima situazione di titolarità del diritto soggettivo, e via degradando fino alla semplice "disponibilità". Il legislatore ha così dotato l'ente di formazione professionale di quell'agilità che è indispensabile nell'attuazione dei piani di formazione professionale. Ciò dicasi per quanto concerne la valutazione delle potenzialità operative ed organizzative dell'ente, necessariamente connesse anche alle strutture di cui deve essere dotato per svolgere adeguatamente le proprie funzioni. E' pertanto evidente che, per quanto concerne invece il riconoscimento delle relative spese in sede di verifica amministrativo-contabile del rendiconto, tutto deve essere ricondotto alla normativa vigente ed ai preventivi di spesa annessi ai piani di finanziamento approvati dagli organi all'uono delegati

*(risposta a quesito)*

## **1.2 – Obblighi dei soggetti gestori**

**I** soggetti gestori e/o attuatori sono tenuti all'adempimento dei seguenti **obblighi**:

- **osservare le normative comunitarie, nazionali e regionali in generale in materia di formazione professionale;**
- **predisporre i registri obbligatori 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;**

### Pagamento borse di studio ai corsisti

Si ricorda alle Amministrazioni interessate che la Direzione del Fondo sociale europeo ritiene prioritario il pagamento delle **borse di studio** ai corsisti.....omissis

(nota n° 537 del 10.01.97 della Commissione Europea - DG V diretta al Ministero de lavoro)

- **rispettare la normativa in materia fiscale, previdenziale e di sicurezza dei lavoratori;**
- **comunicare agli organi di controllo competenti per territorio, con almeno 15 giorni di anticipo, la data di inizio e la sede di svolgimento delle azioni finanziate,** inviando contestualmente i documenti previsti dalla lettera circolare del Ministero del lavoro n° 2400/VI del 22.07.97 (*vedi appresso "Obblighi dei destinatari dei finanziamenti"*).

Al riguardo sembra opportuno chiarire che cosa si intende per azione formativa con riferimento al momento di inizio e termine della stessa.

Premesso che per azione formativa s'intendono tutte le tipologie corsuali e le modalità di realizzazione delle stesse (esempio: formazione in aula, formazione *on the job*, formazione in affiancamento, formazione a distanza, *stage*, ecc.), occorre preliminarmente distinguere tra azione formativa in senso lato ed azione formativa in senso stretto o attività corsuale

L'**azione formativa in senso lato** rileva ai fini dell'ammissibilità dei costi nell'ambito di un progetto formativo approvato e finanziato ed è comprensiva dell'attività di preparazione dei corsi (progettazione intervento formativo, pubblicità, elaborazione testi didattici, selezione iniziale partecipanti), nonché dell'attività successiva alla conclusione dei corsi (adempimenti amministrativi, eventuali azioni di valutazione *ex post*, ecc.).

L'**attività formativa in senso stretto** o **attività corsuale** rileva in caso di **tardiva comunicazione** di inizio dell'azione formativa da parte dell'ente attuatore in quanto, **nel caso in cui sia stato dato inizio ai corsi, senza che gli organi di controllo ne abbiano ricevuta notizia**, le spese sostenute saranno prese in considerazione a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di ricevimento della relativa comunicazione.

- **inviare ai predetti organi, entro 15 giorni dall'inizio delle attività, escluse quelle di preparazione:**
  1. l'elenco dei destinatari delle azioni con dati anagrafici, residenza e condizione professionale;
  2. gli elenchi del personale docente e non docente;
  3. il calendario delle lezioni su base mensile o integrale;
  4. l'elenco delle strutture utilizzate;
  5. l'elenco delle attrezzature.

*Per la comunicazione dei dati di cui ai punti 2, 4 e 5 possono essere utilizzati i prospetti inseriti nei facsimili dei verbali per le visite ex ante e/o in itinere o prospetti analoghi. I documenti di cui sopra, limitatamente ai POM, devono essere inviati anche alle Agenzie del lavoro competenti per territorio.*

- **indicare agli organi di controllo, contestualmente all'invio della documentazione di cui sopra, la sede presso la quale è conservata tutta la documentazione amministrativa e contabile** comprendente i **registri obbligatori**, copia del **progetto approvato** e delle **comunicazioni** alle quali il soggetto beneficiario del finanziamento è tenuto;
- **comunicare agli organi di controllo, con almeno 8 giorni di anticipo, il luogo e la data d'inizio dell'eventuale stage.**

Nel caso in cui sia stato dato inizio allo stage, senza che gli organi di controllo ne abbiano ricevuta notizia, le spese sostenute saranno prese in considerazione a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla data di ricevimento della relativa comunicazione.

#### **POM –Obblighi di documentazione da parte degli enti gestori**

Nella fase di prima applicazione delle normative ministeriali sulle attività di formazione professionale, si sono constatate alcune difformità nell'interpretazione delle norme sulle obbligazioni degli enti gestori per quanto concerne la predisposizione e l'inoltro della documentazione da produrre prima e subito dopo l'inizio delle azioni finanziate.

Al fine di rendere omogenee le procedure ed evitare, per quanto possibile, comportamenti differenziati, si prevedono in dettaglio i documenti che gli operatori beneficiari dei finanziamenti devono predisporre nei modi e nei tempi sottoelencati.

##### **1. Comunicazione di inizio attività**

Gli enti devono comunicare alla Direzione regionale del lavoro - settore ispezione -, alla Direzione provinciale del lavoro - servizio ispezione -, alla Regione - settore formazione professionale - alle Agenzie regionali per l'impiego, con almeno 15 giorni di anticipo e con lettera raccomandata A.R., la data di inizio e la sede di svolgimento delle azioni riconducibili ai POM. Prima dell'inizio delle azioni, gli enti devono altresì inviare alla Direzione provinciale del lavoro - servizio ispezione - i seguenti documenti con riferimento all'applicazione del disposto di cui alla **legge 626/94**:

1. comunicazione dell'avvenuta elaborazione della relazione sulla valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro e che la stessa è custodita presso l'azienda ovvero l'unità produttiva (art.4, commi 1, 2 e 3 del Dlgs 626/94 modificato dall'art.3 del Dlgs 242/96) e dell'avvenuto adempimento degli eventuali obblighi di cui all'art.7 del Dlgs 626/94;

Il datore di lavoro delle aziende familiari, nonché delle aziende che occupino fino a 10 addetti esclusi gli allievi dei corsi (art.2 Dlgs 626/94 modificato dall'art.2 del Dlgs 242/96), se non elencate nella nota (1) dell'allegato I al Dlgs. 626/94, potrà produrre un'**autocertificazione** in merito alla valutazione del rischio ed all'adempimento degli obblighi ad essa collegati (art.4 comma 11 del Dlgs 626/94 modificato dall'art.3 del Dlgs 242/96).

2. comunicazione del nominativo del medico competente nei casi previsti dalla normativa vigente (art.4 comma 4, lettera c del Dlgs 626/94, Titoli VI, VII, VIII del Dlgs 626/94, DPR 303/56, Dlgs 277/91, DPR 230/95 ecc.);
3. comunicazione dei nominativi dei lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi (art.4, comma 5, lettera a del Dlgs 626/94 modificato dall'art.3 del Dlgs 242/96);
4. comunicazione dei nominativi del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione e protezione (art.4, comma 4, lettere a e b del Dlgs 626/94 modificato dall'art.3 del Dlgs 242/96, secondo le regole di cui all'art.8, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 11 del Dlgs 626/94 modificato dall'art.6 del Dlgs 242/96).

Nel caso di svolgimento diretto da parte del datore di lavoro, lo stesso deve trasmettere:

- a) una dichiarazione attestante la propria capacità a adempiere allo svolgimento dei compiti di prevenzione e protezione dei rischi (art.1 del Dlgs 626/94);

- b) una dichiarazione attestante gli adempimenti relativi alla valutazione dei rischi (art.4 comma 1 del Dlgs 626/94), alla redazione del piano di sicurezza (art.4, comma 2 del Dlgs 626/94) e custodia dello stesso (art.4, comma 3).

La predetta documentazione dovrà essere integrata dai seguenti certificati:

5. nulla osta tecnico-sanitario della A.S.L. competente per la rispondenza dei locali all'uso didattico;
6. certificato di prevenzione incendi, ovvero nulla osta provvisorio per attività soggette alle verifiche dei VVFF e, comunque, adeguata documentazione che attesti il possesso dei requisiti minimi previsti dalla normativa antinfortunistica (estintori, ecc.);
7. verbali di collaudo e della verifica periodica degli impianti, attrezzature e macchine (ascensori, montacarichi, impianti di terra, dispositivi contro le scariche atmosferiche) o certificazione di auto-protezione nelle previsioni delle norme CE, conformità degli impianti tecnologici ai criteri della legge 46/90, adempimenti previsti dal Dlgs n. 277/91.

Nelle more del rilascio della certificazione di cui ai punti e), f), g) può essere consentito l'utilizzo delle strutture previa **perizia tecnica giurata**, firmata da un tecnico abilitato e corredata da planimetria dei locali (il costo della perizia è imputabile al FSE – n.d.r.).

## 2. Comunicazioni successive all'inizio dell'attività

Entro i 15 giorni successivi all'inizio delle attività (escluse quelle di preparazione) devono essere inoltrati ai predetti organi i seguenti documenti:

1. la documentazione della pubblicità d'inizio delle azioni;
2. l'elenco dei destinatari delle azioni con dati anagrafici, residenza e condizione professionale;
3. gli elenchi del personale docente e non docente e relativi curricula professionali;
4. il calendario delle lezioni su base mensile o integrale;
5. la polizza di assicurazione INAIL per le persone ed i tempi di attività formativa non coperti da polizza preesistente e/o in atto;
6. l'elenco delle strutture utilizzate;
7. l'elenco delle strutture utilizzate.

Per la comunicazione dei dati di cui ai punti c), f) e g) si possono utilizzare gli appositi prospetti inseriti nei facsimile dei verbali per le visite di controllo.

Il documento di cui al punto e) non deve essere inviato alle Agenzie del lavoro.

Contestualmente si dovranno indicare agli organi di controllo la **sede presso la quale è conservata tutta la documentazione amministrativa e contabile comprendente i registri obbligatori**, copia del progetto approvato e delle comunicazioni alle quali il soggetto gestore è tenuto.

## 3. Comunicazioni in itinere

Nel corso dell'attività l'ente è tenuto ad inviare all'UCOFPL, alle Direzioni provinciali o regionali del lavoro ed alle Agenzie del lavoro:

1. le **variazioni al preventivo** di spesa nei limiti consentiti dalle disposizioni di cui al regolamento e circolari n° 10 del 14.01.97 e n° 63 del 28.04.97 (*valide solo per i POM – n.d.r.*);
2. le variazioni rispetto alle segnalazioni effettuate in riferimento alla documentazione presentata all'inizio dell'attività formativa e corsale;
3. la data d'inizio dell'eventuale **stage** con almeno 8 giorni di anticipo.

Si consiglia di effettuare comunque la comunicazione anche nel caso in cui possa prevedersi variazioni in rapporto alla disponibilità della **struttura ospitante**, salvo procedere successivamente ad un'ulteriore comunicazione di aggiornamento o di rettifica.

*(lettera circolare del Ministero del lavoro n° 2400/VI del 22.07.97)*

\*\*\*

E' stata richiesta la sanatoria per l'inosservanza del dispositivo di cui alla lettera circolare n° 2400 del 22.07.97 concernente la **mancata comunicazione di avvio dell'attività corsuale**. A fronte di tale inadempienza, che ha di fatto reso impossibile lo svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo in itinere da parte della competente Direzione provinciale del lavoro, codesto ente giustifica il fatto con motivazioni che non appaiono coerenti rispetto alla natura degli adempimenti, che andavano comunque rispettati a prescindere dal tipo di variazione richiesta alla competente Divisione operativa dell'UCOFPL. Infatti, è noto che la comunicazione d'inizio attività è un adempimento propedeutico allo svolgimento di qualsiasi attività formativa a carattere corsuale, la cui inadempienza è sanzionata con il mancato riconoscimento delle spese come previsto dal vademecum.

\*\*\*

Il **ritardo con cui è comunicato l'avvio dell'attività formativa** può essere di pregiudizio al riconoscimento delle spese sostenute anteriormente a tale comunicazione nel caso in cui questa sia pervenuta ai competenti organi di controllo dopo l'inizio dell'attività formativa in senso stretto, intendendosi per tale l'attività corsuale. E' opportuno, pertanto, che la comunicazione di cui trattasi sia effettuata a mezzo raccomandata A.R. o acquisendo gli estremi di protocollo in caso di consegna a mano.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

- **mantenere presso la sede dell'attività i registri didattici;**
- **adottare un sistema contabile distinto ovvero un'adeguata codificazione contabile per la trasparenza dei costi e la facilità di controllo;**

#### **Clausole generali applicabili alle forme d'intervento**

Gli Stati membri provvedono accioccché, per le azioni cofinanziate dai Fondi strutturali, tutti gli enti pubblici o privati coinvolti nella loro gestione ed attuazione tengano un **sistema contabile distinto oppure un'adeguata codificazione contabile** di tutte le transazioni in questione in modo da facilitare e il controllo della spesa da parte della Comunità e delle Autorità nazionali di controllo.

*(già in allegato alle Decisioni CE di approvazione dei progetti)*

- **redigere il rendiconto delle spese sostenute per la realizzazione delle azioni;**
- **esibire in originale la documentazione delle spese sostenute,** tenuta a norma dell'art. 22 del DPR 29/9/73 n°600 e conservarla a disposizione delle Autorità Comunitarie e Nazionali per almeno i 3 anni successivi all'ultimo pagamento relativo all'azione finanziata, salvo diversi termini stabiliti dalla normativa nazionale con riferimento a specifici documenti;

#### **Originalità degli atti**

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.

- **documentare la reale uscita di cassa con riferimento alle spese sostenute per l'azione finanziata;**
- **predisporre le condizioni per agevolare la verifica amministrativo-contabile, garantendo la presenza di tutte le persone competenti;**

➤ **prestare garanzia fideiussoria con riferimento ai contributi percepiti:**

**Fideiussione**

...omissis...**Art.1** - E' approvato l'unito schema relativo alla costituzione della garanzia fideiussoria prevista dall'art.56, comma 2, della legge 6.02.96 n° 52, per l'erogazione di anticipi a favore di soggetti privati, sulla quota nazionale relativa al cofinanziamento dei programmi di politica comunitaria a valere sulle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art.5 della legge 16 aprile 1987, n° 183.

**Art.2** - La predetta garanzia, a favore delle amministrazioni pubbliche che richiedono al Fondo di rotazione l'erogazione degli anticipi, può essere prestata dalle banche, dalle imprese di assicurazioni indicate dalla legge 10.06.1982 n° 348, e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n° 385. ...omissis.....

(Decreto del Ministro del Tesoro 22.04.97 pubblicato sulla G.U. n° 96 del 26.04.97)

**N.B.** per quanto riguarda lo schema di garanzia fideiussoria si rinvia alla G.U. sopra citata.

L'elenco speciale ex art.107 del D.Lvo 385/93 è reperibile nel sito Internet dell'Ufficio Italiano Cambi (www.uit.it).

\*\*\*

...omissis...**Art.1** - La garanzia fideiussoria di cui al decreto ministeriale indicato in premessa (trattasi del decreto sopra riportato in estratto - n.d.r.) deve avere efficacia dalla data di rilascio fino ad un anno dal termine delle attività finanziate con proroga semestrale automatica per non più di due successivi rinnovi, salvo l'eventuale svincolo anticipato da parte del Ministero del Lavoro U.C.O.F.P.L.

La garanzia cesserà comunque ogni effetto 24 mesi dopo la chiusura delle predette attività.

**Art.2** - La garanzia fideiussoria di cui al già citato decreto ministeriale, come integrata dal precedente art.1 deve essere prestata anche per i pagamenti a valere sulle risorse comunitarie.

(Decreto Direttoriale del Ministero del lavoro UCOFPL n° 122 del 9.05.97)

\*\*\*

**La firma del soggetto che impegna l'Ente garante deve essere autenticata da pubblico ufficiale il quale deve contestualmente dichiarare di aver verificato i poteri di rappresentanza ed i limiti di impegno dello stesso soggetto.**

(direttiva ministeriale interna)

...omissis... Nel caso gli organi di controllo abbiano riconosciuto come ammissibili **gli impegni di spesa non pagati**, il Ministero del lavoro provvederà alla corresponsione del saldo nella misura indicata nella relazione di verifica. Il Ministero, tuttavia, tratterà la **fideiussione** che sarà restituita a seguito della dichiarazione di avvenuto pagamento da parte dell'organo di controllo competente. Sarà cura degli enti esibire al predetto organo entro sessanta giorni dall'accreditamento del saldo la prova dei pagamenti quietanzati. Nel caso, invece, l'organo di controllo non abbia tenuto conto, ai fini della verifica, dei documenti non quietanzati, questo Ministero liquiderà il saldo sulla base della verifica effettuata, tuttavia tratterà la fideiussione della quale è in possesso a fronte di una dichiarazione dell'ente che certifichi, sotto la sua responsabilità, l'ammontare degli impegni non riconosciuti dal predetto organo perché non pagati. Tale dichiarazione, corredata da un elenco dei titoli di spesa in questione, dovrà essere inviata all'organo di controllo competente ed in copia alle divisioni operative del Ministero del lavoro. L'ulteriore integrazione del saldo è subordinata al riconoscimento da parte dell'organo di controllo degli impegni di cui al predetto elenco. Il Ministero seguirà quindi la procedura di liquidazione di cui in precedenza.

(lettera circolare del Ministero del lavoro - UCOFPL - n. 4889 del 22.06.95)

➤ **non cedere a terzi il finanziamento di cui sono beneficiari.**

**Cessione di credito**

Si è avuto modo di constatare che alcuni enti beneficiari di finanziamento per attività formative hanno notificato a questo Ufficio "cessioni di credito" aventi per oggetto il finanziamento stesso. Al riguardo si ravvisa l'opportunità di informare le competenti divisioni sulla corretta gestione del predetto istituto giuridico.

La cessione di credito trae la propria origine in un ambito strettamente privatistico (art.1260 e ss CC). Per quanto concerne l'applicabilità di tale istituto a rapporti in essere con la PA va tenuto innanzi tutto presente quanto previsto dall'art.9 della legge 20.03.65 n° 2248, all.E, che annette tale possibilità soltanto con riguardo a contratti e con l'adesione (art.1264 c.c.) dell'Amministrazione interessata, cui sia stata ritualmente notificata la cessione di credito. L'ambito di riferimento in cui può legittimamente operare tale istituto è quindi riferibile soltanto al caso di contratti d'appalto con la PA, tenendo presente che l'adesione della stessa costituisce "un requisito estrinseco del negozio, e più precisamente un'auto-rizzazione di efficacia del negozio" (così Cassazione 8.10.74 n° 2691) e, pertanto, necessaria per rendere effettivamente operante l'intervenuta cessione. Ciò precisato, va ovviamente esclusa l'applicabilità della cessione del credito ai contributi e finanziamenti pubblici concessi dal Ministero del lavoro ad enti privati per la realizzazione di attività formativa. In questo ambito, infatti, il rapporto instaurato tra Amministrazione e soggetto gestore ha una natura eminentemente pubblicistica e regolamentata da procedure amministrative e si configura quale concessione amministrativa, strettamente legata ad un "intuitus personae" (e quindi ad un esercizio di discrezionalità attraverso atti aventi natura non paritetica) che implica un rapporto fiduciario tra Amministrazione e concessionario, al quale sono trasferite funzioni e prerogative pubbliche, come ha avuto modo di chiarire in più occasioni la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e della Corte dei Conti. In tale ottica, il decreto di concessione del contributo riveste anche la natura di atto d'impegno contabile per l'Amministrazione, a fronte del quale l'ente destinatario del finanziamento certamente non può vantare una situazione di diritto di credito certo, liquido ed esigibile, bensì esclusivamente una posizione di mera aspettativa direttamente correlata al futuro esatto adempimento degli obblighi assunti nei confronti dell'Amministrazione stessa. È evidente, infatti, che l'Amministrazione, nel corso e all'esito del rapporto, può legittimamente adottare atti di autotutela procedendo anche alla revoca totale o parziale del contributo o finanziamento inizialmente concesso ed impegnato, nel caso in cui se ne determinassero le condizioni (principio derivante dal fatto che si tratta di concessione). Una reale posizione di diritto di credito da parte del soggetto beneficiario potrebbe essere ravvisata soltanto all'esito dei previsti controlli nazionali e comunitari e, precisamente, nel momento in cui, sulla base degli stessi, è emanato l'atto finale di riconoscimento o liquidazione del saldo dovuto in ordine al PO di riferimento. In definitiva, ciò sta a significare che, prima di tale momento conclusivo, non appare possibile, per l'Amministrazione, accettare cessioni di credito nell'ambito di contributi/finanziamenti pubblici concessi per l'attuazione di azioni cofinanziate dal FSE, alla cui erogazione resta subordinato il riconoscimento del diritto di credito in capo al soggetto beneficiario. (nota UCOFPL-VI-n° 15487 del 25.02.1999)

\*\*\*

Ad integrazione di quanto previsto dalla nota prot. 15487 del 25.02.1999 della Div:VI di questo Ufficio Centrale, riguardante l'utilizzo della cessione di credito nell'ambito dei finanziamenti pubblici concessi dal Ministero del lavoro ad enti privati per la realizzazione di attività cofinanziate dal FSE, si ribadisce, innanzi tutto che una reale posizione di diritto di credito da parte degli stessi enti beneficiari, può essere ravvisata soltanto nel momento in cui questo Ufficio centrale provvede a riconoscere e liquidare il saldo dovuto. Infatti, prima di tale determinazione finale, preceduta dalla verifica amministrativo contabile, non si può configurare un diritto di credito certo, liquido ed esigibile in capo ai beneficiari, ma una posizione di aspettativa in tal senso correlata al futuro esatto adempimento degli obblighi a cui gli stessi beneficiari risultano sottoposti nei confronti dell'Amministrazione in virtù del rapporto concessorio. Legittimamente, pertanto, l'Ufficio potrà porre in essere atti amministrativi di autotutela in ordine al detto rapporto e finanziamento. Ribadito ciò in via preliminare, in considerazione del fatto che, comunque, con l'emanazione dell'atto amministrativo di finanziamento si viene ad instaurare un rapporto giuridico da cui potrà scaturire in futuro diritto di credito, si ritiene possibile la presentazione da parte degli enti beneficiari di cessioni di credito relative ai finanziamenti in questione e nella misura massima dell'80% dell'ammontare degli stessi, purché redatte conformemente all'allegato schema, debitamente autenticate da notaio e quindi notificate alla Divisione competente. Eventuali condizioni stabilite in deroga all'allegato schema produrranno l'inefficacia di diritto nei confronti del Ministero dell'atto di cessione. Resta salva l'autonomia e la facoltà delle parti di stipulare accordi integrativi i quali non potranno avere comunque effetto nei confronti del Ministero. In ogni caso dette cessioni, per divenire efficaci nei confronti dell'Amministrazione, dovranno essere espressamente accettate dalla stessa e non potranno costituire un limite ad eventuali atti di autotutela. (let era circolare UCOFPL-VI-n°79860 dell'8.11.1999)

N.B. Lo schema di cessione di credito previsto dalla circolare può essere ritirato presso le competenti divisioni dell'UCOFPL o prelevato da internet nel seguente sito: "<http://www.europalavoro.it>".

## 1.3 – Diritti dei soggetti gestori

I soggetti gestori e/o attuatori hanno i seguenti **diritti**:

- **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, compatibilmente con le eventuali scadenze fissate dalla PA referente in funzione degli adempimenti da soddisfare nei confronti della CE;**
- **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.**

## 1.4 – Delega di attività

**L**a delega dell'attività finanziata, traendo il principio dalla normativa comunitaria e nazionale, è **vietata** e, pertanto, il soggetto beneficiario del finanziamento non può fare ricorso ad enti terzi.

Deroghe a tale divieto sono possibili solo se previste da specifiche norme ministeriali in materia, - alle quali si rimanda, e, comunque, tutti gli elementi caratterizzanti la delega devono essere dettagliatamente descritti e motivati nel progetto ed espressamente approvati o successivamente autorizzati dalla PA referente (non vale il silenzio-assenso).

### Richiesta di autorizzazione alla delega in sede di progetto

In occasione di deleghe previste, in modo quasi sempre generico, nei progetti approvati, appare opportuno assumere un codice di comportamento. Sebbene, in questo caso, si debba intendere per autorizzata la delega allo svolgimento delle attività, è indispensabile che si richieda al soggetto beneficiario il dettaglio delle attività che intende delegare nell'ambito del progetto, documentando, anche attraverso esibizione di convenzione o contratto tra le parti, gli incarichi ed i relativi costi.

Ciò anche al fine di controllare se le deleghe siano o meno conformi alle ipotesi previste ed emesse dalla circolare n° 130/95.

Tutto questo potrà eventualmente essere citato già nella **convenzione** o nella lettera di approvazione del progetto al fine di rendere automatico il procedimento senza necessità di doverlo richiedere per ogni pratica.  
*(direttive dei servizi ministeriali)*

In generale la possibilità di delegare le azioni finanziate è ammissibile alle seguenti condizioni:

- si renda indispensabile l'apporto di esperti in specifiche discipline di cui i soggetti gestori/attuatori non possono disporre in maniera diretta ovvero tali esperti siano inquadrati in strutture specializzate e non altrimenti reperibili sul mercato;
- si tratti di prestazione avente carattere di occasionalità o di comprovata urgenza, tale da non consentire l'organizzazione delle stesse all'interno del soggetto gestore/attuatore nei tempi utili per la loro tempestiva esecuzione;
- non riguardi le attività di direzione, coordinamento, amministrazione;
- sia stato acquisito certificato antimafia dell'ente delegato, nei casi in cui sia previsto dalla legge;
- i termini e le condizioni della collaborazione (natura della prestazione, durata, corrispettivo, ecc.) risultino precisati in dettaglio nel progetto approvato, nell'atto di delega (contratto o convenzione) e nei giustificativi di spesa.

L'incarico deve essere preventivamente sottoposto anche al terzo e da esso formalmente accettato.

Il terzo delegato deve possedere i requisiti scientifici e le competenze richieste dall'intervento, da documentare in sede di richiesta dell'**autorizzazione** e non potrà a sua volta delegare ad enti terzi l'esecuzione dell'azione.

Non sono finanziabili **aumenti di costo** derivanti da:

- subappalti a cascata o **ingiustificati**, vale a dire che non accrescano il valore del bene o del servizio ed implicino soltanto un aumento del costo;
- contratti in base ai quali gli importi da pagare sono espressi in percentuale sull'importo del finanziamento.

E' assolutamente vietata la delega totale dell'attività finanziata.

Responsabile a tutti gli effetti dell'intervento formativo è, in ogni caso, il soggetto destinatario del finanziamento anche per le azioni delegate.

Non si considera delega:

- l'affidamento a terzi di azioni formative rivolte a personale dipendente di cui siano titolari imprese non dotate di centro di formazione interno;
- l'affidamento a terzi di azioni formative di cui siano titolari altri Ministeri o enti pubblici territoriali, nel rispetto comunque della normativa sugli appalti pubblici;

l'affidamento di azioni formative da **associazioni** o **consorzi** agli associati o consorziati o da impresa ad altre imprese facenti parte dello stesso gruppo.

Nel caso in cui nel progetto siano indicati più soggetti attuatori, potrà essere costituita fra gli stessi un'**associazione temporanea d'impresa** quale destinatario del finanziamento.

Per maggiore chiarezza non sembra superfluo richiamare le differenze più rilevanti fra soggetti delegati e soggetti associati o consorziati:

- i soggetti delegati possono operare solo se la delega è stata autorizzata dalla PA referente;
- i soggetti associati o consorziati, anche se non coincidono con il titolare del progetto, sono equiparati a quest'ultimo configurandosi come soggetti attuatori;
- i soggetti delegati prestano la loro opera entro limiti qualitativi e quantitativi predeterminati e disciplinati in dettaglio nell'atto formale di delega;
- i soggetti associati o consorziati possono svolgere qualsiasi attività prevista dal progetto approvato ;
- i soggetti delegati devono emettere fattura per la prestazione eseguita con riferimento a quanto previsto nell'atto di delega;
- i soggetti associati o consorziati, a prescindere dall'eventuale obbligo di emissione di fattura, sono tenuti ad esibire in originale i documenti giustificativi dei costi realmente sostenuti.

Il ricorso a **prestazioni professionali** individuali è sempre possibile, sia da parte del soggetto beneficiario del finanziamento, che da parte dei soggetti ad esso equiparati (soggetti attuatori associati o consorziati) o, anche, dei soggetti delegati.

#### **Delega di attività**

Con riferimento al quesito posto in merito al tema in oggetto, non si può che ribadire quanto contenuto nella scheda n° 4 della Decisione della Commissione C (97) 1035/6 del 23.04.97 e cioè che il subappalto di fasi delle azioni di formazione da parte degli enti incaricati della loro attuazione è ammissibile solo se debitamente giustificato in termini di evidente miglioramento nella qualità dell'intervento che da questa delega esterna si ottiene. Ne consegue che l'**affidamento esterno**, che si rammenta non può comunque essere oltre due livelli, deve essere quindi limitato a casi particolari, quali ad esempio la possibilità di ottenere apporti integrativi specialistici di cui gli enti affidatari non dispongono direttamente e **non deve comunque in nessun caso riguardare le attività di direzione, coordinamento ed amministrazione dell'intervento formativo nel suo complesso.**

*(nota n° 22005 del 15.03.97 della Commissione Europea - DG 5<sup>A</sup>)*

\*\*\*

Per **imprese facenti parte dello stesso gruppo** debbono intendersi le società controllate e/o collegate, così come definite dall'art.2359 cc e segnatamente:

- le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti sufficienti per esercitare un'influenza determinante nell'assemblea ordinaria;
- le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza determinante nell'assemblea ordinaria;
- le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.

\*\*\*

La circolare n° 130/95 del 25.10.95 prevede, tra l'altro, che **non si considera delega l'affidamento della realizzazione delle attività da parte di una associazione o consorzio agli associati o consorziati**, ovvero da parte di un'impresa ad altra impresa facente parte dello stesso gruppo.

Peraltro, proprio in ordine a tale disposizione, il *vademecum* precisa che nel caso vi sia un rapporto associativo o consociativo i soggetti, anche se non coincidono con il titolare del progetto, sono equiparati a quest'ultimo configurandosi come soggetti attuatori e possono svolgere qualsiasi attività prevista per il progetto stesso.

D'altra parte, proprio in funzione di tale qualificazione, ed a prescindere dall'eventuale obbligo di fatturazione, gli stessi sono tenuti a rendicontare a costi reali esibendo in originale i documenti giustificativi dei costi sostenuti.

Non si configura come attività delegata il caso in cui sia il soggetto associato ad avvalersi di persone fisiche per svolgere parte dell'azione finanziata. Il soggetto associato, al pari del titolare, potrà eventualmente ricorrere a soggetti terzi, solo su specifica **autorizzazione** della Pubblica Amministrazione che ha finanziato l'attività, nei limiti e per i casi espressamente previsti dalla citata circolare n°130/95.

Da ultimo si deve precisare che l'esercizio della delega permane anche nel caso in cui, pur incaricando individualmente il personale da impegnare, ci si avvale comunque di persone che fanno capo a enti terzi.

\*\*\*

L'orientamento della Commissione Europea, espresso in una recente nota, è di **consentire apporti integrativi specialistici di cui gli enti affidatari non dispongano e che non devono comunque, in nessun caso, riguardare le attività di direzione e coordinamento e quelle di amministrazione dell'intervento formativo nel suo complesso.**

Un indirizzo può essere desunto, comunque, da alcuni avvisi ministeriali dove, con riferimento al "personale amministrativo" ed in nota alla sottovoce "consulenti esterni" è prevista la possibilità del ricorso a tali ultime figure per profili professionali specifici quali consulenti fiscali, commercialisti, ecc., le cui "ore effettive d'impiego devono essere specificate nel contratto d'opera".

Si deve, pertanto, ritenere che, mentre non è consentito il ricorso a personale esterno per lo svolgimento di tutta l'attività amministrativa nel suo complesso (compresa quella di segreteria), può essere ammesso un impegno di spesa per apporti specialistici mirati, strettamente connessi all'azione finanziata, con il ricorso a persone fisiche o studi professionali da prevedersi nel piano finanziario ed i cui obblighi siano stabiliti mediante stipulazione di un contratto.

\*\*\*

Il *vademecum* per quanto concerne la delega di attività riporta le indicazioni contenute nella circolare ministeriale n° 130/95 pubblicata nel Supplemento ordinario n° 99 alla G.U., S.G. n°188, del 2.08.95.

Si conviene circa **l'assimilazione della fondazione all'associazione** ritenendo che, in effetti, la citata circolare abbia voluto definire tipologie generali di aggregazione, più che limitare il campo a l'espressione letterale del termine.

**L'affidamento da parte di un'associazione o consorzio agli associati o consorziati può intendersi nei due sensi.**

\*\*\*

E' stato posto il quesito se, nell'ambito della **delega di attività**, l'ente o la società delegata possa avvalersi di **persone fisiche esterne** alla propria struttura.

In proposito il *vademecum* stabilisce che il terzo delegato deve possedere i requisiti scientifici e le competenze richieste dall'intervento, da documentare in sede di richiesta di **autorizzazione**, e non potrà a sua volta delegare a persone giuridiche l'esecuzione dell'azione.

L'enunciato di cui sopra mette in evidenza due principi fondamentali:

- a) il terzo delegato deve possedere una struttura che gli consenta di svolgere in modo autonomo le attività per le quali è chiesta la sua collaborazione;
- b) non può delegare a persona giuridica neanche parte delle predette attività

La precisazione di cui al punto b) non denega, pertanto, la possibilità che, in linea di principio, parte dell'attività possa essere svolta anche da persona fisica esterna, sempre comunque nel presupposto che il predetto terzo abbia le capacità scientifiche richieste dalla specificità dell'intervento. In buona sostanza, ciò che non può essere consentito è il fatto che l'ente delegato possa funzionare semplicemente da "collocatore" di prestatori d'opera, sebbene a carattere intellettuale, la qual cosa farebbe automaticamente cadere i presupposti di cui al punto a).

\*\*\*

La tesi secondo la quale un ente terzo non può essere abilitato alla delega in quanto non avrebbe un'adeguata struttura non può dedursi dal semplice fatto che la società in questione non dispone di personale interno. L'eventuale inadeguatezza dei requisiti non può, infatti, presumersi sulla base della sola mancanza di personale dipendente. Semmai tali caratteristiche dovranno essere valutate in relazione al tipo di attività specifica svolta dal predetto ente terzo. E' ancora il caso di precisare che il concetto espresso in precedente nota ministeriale circa il ruolo di semplice "collocatore", deve essere intesa letteralmente, proprio nel senso che il supposto ente non può svolgere, come unica funzione, quella di **intermediazione di manodopera intellettuale**.

\*\*\*

E' stato posto il quesito se, con riferimento a quanto riportato nel vademecum circa la delega di attività, l'accezione "il soggetto gestore non può, di norma, fare ricorso a **persona giuridica**" debba riferirsi esclusivamente alle società di capitali, per cui si chiede di conoscere se sia da considerare delega anche l'affidamento di parte dell'attività formativa a società di persone o a persone fisiche. La persona giuridica, nella sua accezione corrente, è un complesso di uomini e di beni rivolto ad uno scopo legalmente non vietato, il quale assume ad unità ad opera dell'ordinamento giuridico che lo qualifica come soggetto di diritto, cioè come ente dotato di capacità giuridica propria distinta dalle persone che concorrono a formarlo. Pertanto, la locuzione "persona giuridica" deve essere intesa come riferentesi a tutti gli enti cioè, per il fatto di concretizzarsi in un'organizzazione distaccata dai membri che la compongono, ovvero individuabile a prescindere dalle persone fisiche che vi appartengono, godono di una propria soggettività giuridica, più o meno estesa. L'interpretazione deve essere, infatti, condotta basandosi sulla finalità sottostante il divieto di delega (imposto espressamente dall'Amministrazione con le circolari n° 98/95 e n°130/95) cioè è quella di garantire una corretta gestione delle azioni formative, anche sotto il profilo finanziario, ed evitare la dispersione di contributi pubblici in conseguenza di costi aggiuntivi che, con l'interposizione di enti terzi nella realizzazione delle attività di formazione, inevitabilmente verrebbero a pesare sulle stesse. Va precisato, infine, che al riguardo devono ritenersi enti terzi - e quindi ricompresi nel divieto suddetto - le associazioni, riconosciute o meno, le imprese individuali e gli studi di liberi professionisti.

\*\*\*

In caso di attività delegata per la quale è stata concessa autorizzazione da parte della PA, all'atto della **stipula del contratto** dovranno essere indicate in modo analitico le prestazioni che si richiedono al soggetto delegato con i relativi corrispettivi. Circa gli importi attestati, è necessario che la transazione abbia luogo secondo criteri di trasparenza e che il prestatore di servizi sia stato scelto secondo i principi della concorrenza. Per essere considerata sovvenzionabile una spesa deve rispondere ai seguenti criteri, così come è sinteticamente enunciato dalla stessa Commissione Europea:

- essere prevista nella normativa nazionale e comunitaria;
- essere prevista e approvata nella richiesta di contributo (o anche successivamente su specifica richiesta);
- essere pari ad un importo che non superi il valore inizialmente approvato;
- essere giustificata da un documento comprovante;
- essere necessaria e legittima.

Si deve tenere presente che non sono sovvenzionabili in particolare gli **aumenti ingiustificati di spesa** derivanti da subappalti a cascata che diano luogo a margini di profitto eccessivi derivanti da una scorretta gestione finanziaria ed i cui importi da pagare agli intermediari siano espressi in percentuale sugli importi cofinanziati.

Infine sarà opportuno tenere presente che gli stessi organi preposti al controllo cercheranno di garantire, se del caso con controlli **all'origine dei costi**, la legittimità degli stessi. Per le attività delegate, non si ravvisano differenze, nell'ambito della società delegata, tra soci, amministratori, dipendenti e liberi professionisti facenti capo alla società, rimanendo comunque vincolante il rispetto dei parametri retributivi fissati dalle disposizioni ministeriali. L'acquisizione di materiali e di servizi cosiddetti complementari (forniture di materiali o di servizi per prestazioni alberghiere, di vitto e alloggio, di trasporto dei partecipanti e docenti, per affitto di locali da adibire a convegni o seminari presso strutture alberghiere), non costituiscono delega, salvo che non vi siano ricarichi ingiustificati che non potranno essere riconosciuti. Devono comunque tenersi presenti quelle regole di sana e corretta gestione che presuppongono l'economicità della spesa secondo i principi della concorrenza. I documenti giustificativi sono costituiti dal contratto, o lettera di incarico, per l'acquisizione del servizio stesso con la specifica delle condizioni e dei termini dell'incarico, dalle fatture per l'acquisizione del servizio e dalla documentazione relativa alla natura del servizio stesso (biglietti di viaggio, fatture dell'albergo o del ristorante, fatture per l'acquisto del materiale, ecc.).

\*\*\*

(risposte a quesiti)

### Apporti esterni che non costituiscono delega

La figura del **partner**, in quanto inserita e prevista negli specifici avvisi ministeriali, ne qualifica in qualche modo la natura, dal momento che lo stesso è abilitato a svolgere attività riferita all'elaborazione e realizzazione del progetto e che dello stesso progetto condivide la responsabilità nella gestione e nell'attuazione degli interventi previsti.

Pertanto, si può a ragione ritenere che, di fatto, **il partner non può essere considerato soggetto terzo**, ma sia assimilato alla figura dell'associato o consociato prevista dalla circolare ministeriale n° 30/95, le cui disposizioni non considerano delega l'affidamento della realizzazione delle attività ad una delle suddette figure giuridiche.

Per il quesito nel quale si chiede se le attività, non specificatamente descritte nell'ambito del progetto, devono considerarsi autorizzate solo in funzione del fatto di essere citate nel progetto approvato, deve ritenersi che la questione sia equiparabile all'ipotesi riferita agli enti associati o consorziati e, pertanto, se ne desume che i partner possano svolgere qualsiasi attività prevista dal progetto senza specifica **autorizzazione**.

Tuttavia, può essere operato un controllo su tutte le attività richiedendo ai soggetti gestori specifici dettagli sulle attività svolte dai partner e relativi costi presunti.

Per quanto concerne la documentazione richiesta a corredo del rendiconto si ribadisce che il partner deve rendicontare le spese a costi reali, esibendo i giustificativi originali che saranno assunti nel rendiconto del soggetto beneficiario a prescindere da eventuali obblighi di fatturazione interna.

E' ovvio che la figura del partner, qualora risulti associato al soggetto beneficiario, è assorbita dal rapporto di associazione o consociazione già esistente tra i soggetti stessi.

(direttive dei servizi ministeriali)

\*\*\*

**La figura del partner**, qualora sia prevista nel progetto approvato, è **assimilata a quella di soggetto attuatore** e, pertanto, l'utilizzo di figure rientranti nella previsione suddetta non necessita di autorizzazione. Stabilito il principio di massima, che determina l'assimilazione degli associati e dei partner al titolare del progetto in quanto ne condividono la responsabilità nella gestione e nell'attuazione degli interventi, il *vademecum* precisa che nel caso in cui il personale utilizzato non si trovi in una posizione di dipendenza dal predetto titolare in quanto ricopre una carica sociale, l'eventuale incarico a tali soggetti potrà essere remunerato al verificarsi di alcune condizioni, tra le quali che sia previsto e motivato nel progetto approvato o successivamente autorizzato dalla PA referente.

Per meglio chiarire deve intendersi che, proprio per il principio di assimilazione, qualora siano conferiti incarichi a persone che rivestono cariche sociali all'interno dell'ente gestore o anche all'interno di enti associati o partner, per le stesse deve essere chiesta l'**autorizzazione**, salvo espressa previsione in tal senso nel progetto approvato.

**Il partner deve rendicontare le spese a costi reali**, esibendo i giustificativi originali che saranno assunti nella **documentazione** dell'ente beneficiario. Ciò a prescindere da eventuali obblighi di fatturazione interna. Se lo specifico partner è inserito nel progetto approvato, non necessita di ulteriore **autorizzazione** risultando equiparato all'ente associato o consociato.

Resta comunque inteso che se le competenze assegnate al partner non sono analiticamente descritte nel progetto, sarà quanto mai opportuno che tali attività, con la specifica dei relativi costi previsti, siano quanto prima comunicate alla AP referente.

\*\*\*

È stato posto il quesito se il **partner** sia soggetto o meno agli stessi obblighi degli enti beneficiari e, nello specifico, se necessari di preventiva autorizzazione l'impiego di **titolari di cariche sociali** nella realizzazione del progetto formativo.

In proposito la circolare ministeriale n° 130/95 stabilisce, tra le altre cose, che "non si considera delega l'affidamento della realizzazione delle attività da parte di un'associazione o consorzio agli associati o consorziati, ovvero da parte di un'impresa ad altra impresa facente parte dello stesso gruppo".

Pertanto, se ne deduce che l'utilizzo di figure rientranti nelle previsioni suddette non necessita di autorizzazione.

In analogia, la figura del partner, qualora sia prevista nel progetto approvato, è assimilata alle suddette figure.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

### **Giustificativi dei costi sostenuti da soggetti associati, consorziati, partner**

La **documentazione dei costi reali** sostenuti da tali soggetti, costituendo parte integrante del rendiconto presentato per la **verifica amministrativo-contabile**, **deve essere esibita a cura del titolare del progetto**. Per il caso specifico relativo alle spese sostenute a seguito dell'utilizzazione dei dipendenti della struttura associata, il titolare del progetto dovrà rendicontare i costi reali sostenuti dalla struttura stessa esibendo i giustificativi originali di quest'ultima: cedolini paga, documenti di versamento degli oneri sociali e fiscali, prospetti di calcolo delle competenze per le prestazioni eseguite, dichiarazione a firma del dipendente dalla quale risultino i giorni e le ore d'impegno con riferimento all'azione finanziata ed alle prestazioni eseguite, salvo nel caso in cui sia stata richiesta la verifica accentrata (vedi paragrafo "visita *ex post*").

(risposta a quesito)

## **1.5 – Personale**

**I**n via preliminare occorre stabilire in quale rapporto il personale si pone con il soggetto beneficiario del finanziamento.

Più precisamente la distinzione è fra soggetti legati all'ente gestore da una prestazione lavorativa riconducibile nello schema del **rapporto di lavoro subordinato** (lavoratori dipendenti o **personale interno**) oppure nello schema del **contratto d'opera** (lavoratori autonomi o **personale esterno**).

Il costo del personale interno è dato dalla retribuzione di cui il dipendente utilizzato è in godimento (per il metodo di calcolo si rimanda alla seconda parte del *vademecum (personale docente ed equiparato)*).

La retribuzione deve essere rapportata alle ore d'impegno nell'attività finanziata.

Il costo del **personale esterno**, impiegato nelle attività formative svolte nell'ambito dei POM, 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.

Nel caso in cui siano utilizzate **persone che**, nell'organizzazione del soggetto beneficiario del finanziamento, **ricoprono una carica sociale** e non si trovino in una posizione di dipendenza dallo stesso, qualunque remunerazione è inammissibile. Ciò vale anche per gli enti "non profit". Deve ritenersi, infatti, che i titolari di cariche sociali all'interno degli enti di formazione professionale, o anche all'interno di società cooperative o consorzi, siano impegnati in quanto tali nell'azione formativa (vedi circolare ministeriale 98/95).

Il relativo costo, che non può configurarsi come gettone di presenza né come retribuzione, ma semplicemente come rimborso delle spese effettivamente sostenute, rientra, semmai, nelle spese generali.

Tuttavia, l'eventuale incarico conferito a persona che rivesta una carica sociale potrà formare costo ammissibile alle seguenti condizioni:

- sia stato deliberato dal Consiglio di amministrazione e comunque conferito nel rispetto delle norme statutarie interne;
- sia coerente con il possesso di titoli professionali o giustificato da adeguata esperienza professionale rispetto all'azione finanziata;
- sia precisata la durata ed il relativo compenso che, qualora non sia commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati con circolari ministeriali;
- sia previsto in dettaglio e motivato nel progetto di fattibilità approvato o comunque successivamente autorizzato dalla PA referente.

#### **Cariche sociali**

Premesso che il **trattamento economico** non può che commisurarsi al tipo, alla qualità ed alla quantità delle prestazioni rese da un membro del Consiglio di amministrazione che, all'interno dell'ente gestore, oltre a prestare la sua opera per l'azione finanziata, svolge anche altre mansioni a vario titolo, è il caso di precisare che, in generale, il riconoscimento di parte di un'eventuale retribuzione in relazione all'attività formativa svolta, si applica a titolo di rimborso delle spese sostenute dall'ente stesso per la distrazione del proprio personale dall'attività istituzionale.

Occorre, tuttavia, precisare che, in assenza di un trattamento economico preesistente, deve ritenersi che il soggetto in questione presti la sua opera nell'ente a titolo gratuito, ovvero rivesta una carica meramente rappresentativa, per cui una remunerazione è ipotizzabile solo nel caso in cui il nuovo incarico comporti un impegno maggiore e diverso da quello abituale. Viceversa, preesistendo un trattamento economico, una remunerazione aggiuntiva sarebbe ammissibile solo nel caso in cui il nuovo incarico si svolgesse al di fuori del normale orario di lavoro, ipotesi quest'ultima poco verosimile non potendosi ritenere, salvo eccezioni, tutte da dimostrare, che qualsiasi attività connessa direttamente o indirettamente a quella formativa possa svolgersi oltre il predetto orario.

Ad ogni modo, se la remunerazione per la prestazione resa andasse direttamente al prestatore d'opera per un'attività diversa da quella abituale e svolta al di fuori del normale orario di lavoro, si deve presumere che le parti debbano regolare l'eventuale rapporto attraverso la sottoscrizione di uno specifico contratto. Nella fattispecie potranno essere applicate le disposizioni di cui alle circolari n° 130/95 e n° 101/97. Tuttavia, poiché il soggetto, all'interno dell'ente ricopre la carica di consigliere d'amministrazione, l'eventuale incarico potrà formare oggetto di costo ammissibile alle seguenti condizioni:

- sia stato deliberato dal Consiglio di amministrazione e comunque conferito nel rispetto delle norme statutarie interne;
- sia coerente con il possesso dei titoli professionali o giustificato da adeguata esperienza professionale rispetto all'azione finanziata;
- sia precisata la durata ed il relativo compenso che, qualora non sia desumibile da uno specifico trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i parametri di cui alle circolari sopra citate;
- sia previsto e motivato nel progetto approvato o comunque successivamente autorizzato dalla Pubblica Amministrazione referente.

\*\*\*

Le persone che rivestono cariche sociali all'interno dell'ente gestore sono impegnate in quanto tali nei progetti finanziati dal FSE ed in relazione a tale impegno hanno diritto al rimborso delle spese sostenute.

Tuttavia l'**attribuzione di specifico compito**, non necessariamente di docenza, nell'ambito di un progetto finanziato dal FSE, è possibile nei seguenti casi:

- l'incarico sia conferito nel rispetto delle condizioni previste nel *vademecum*, condizioni che quando i compiti sono più di uno e diversi tra loro, devono ricorrere per ogni caso singolarmente in esito;
- gli incarichi affidati alla stessa persona devono essere perfettamente compatibili fra loro per compiti da svolgere, per tempi di svolgimento, per professionalità dell'incaricato, circostanze che non sembrano tutte ricorrere, ad esempio, per docenza e tutorship o coordinamento e docenza tutorship e coordinamento, anche perché si determinerebbe, in tali casi, l'assoluta assenza di un controllo incrociato;
- in ogni caso i compiti svolti da personale che abbia già altro incarico, non potranno essere retribuiti con compensi aggiuntivi, a meno che tali compiti non comportino un impegno orario supplementare.

\*\*\*

Tenuto conto che l'**Amministratore straordinario** riunisce in sé tutti i poteri del Consiglio di amministrazione, del Presidente e del Direttore, si ritiene che l'attività dello stesso non sia compatibile con lo svolgimento di attività di docenza nell'ambito dei progetti formativi multiregionali, le cui modalità di svolgimento e remunerazione andrebbero, tra l'altro, da lui deliberate, senza possibilità di tutela o avallo del Consiglio di amministrazione.

\*\*\*

E' stato posto il quesito se il **partner** sia soggetto o meno agli stessi obblighi degli enti beneficiari e, nello specifico, se necessiti di preventiva autorizzazione l'impiego di **titolari di cariche sociali** nella realizzazione del progetto formativo. In proposito la circolare ministeriale n° 130/95 stabilisce, tra le altre cose, che "non si considera delega l'affidamento della realizzazione delle attività da parte di un'associazione o consorzio agli associati o consorziati, ovvero da parte di un'impresa ad altra impresa facente parte dello stesso gruppo". Pertanto, se ne deduce che l'utilizzo di figure rientranti nelle previsioni suddette non necessitano di autorizzazione. In analogia, la figura del partner, qualora sia prevista nel progetto approvato, è assimilata alle suddette figure.

Determinato il principio di massima, che stabilisce appunto l'**assimilazione degli associati e dei partner al beneficiario** in quanto ne condividono la responsabilità nella gestione e nell'attuazione degli interventi formativi previsti nel progetto, il *vademecum* precisa che nel caso in cui il personale utilizzato non si trovi in una posizione di dipendenza dal soggetto gestore in quanto ricopre all'interno dello stesso una carica sociale, l'eventuale incarico conferito a tali persone potrà formare oggetto di costo ammissibile al verificarsi di alcune condizioni che prevedono, tra l'altro, che sia indicato e motivato nel progetto approvato o comunque successivamente autorizzato dalla PA referente.

Per meglio chiarire, ciò deve intendersi che, proprio per il principio di assimilazione, qualora siano conferiti incarichi a titolari di cariche sociali anche di enti associati o partner, per gli stessi deve essere chiesta l'autorizzazione ministeriale, sempreché non sia già stato espressamente previsto nel progetto approvato.

\*\*\*

E' stato posto il quesito sulla riconoscibilità di un **compenso a soggetti titolari di cariche sociali** per attività di progettazione, direzione amministrativa e coordinamento di attività formative cofinanziate dal FSE.

Si premette che la circolare ministeriale n° 98/95, tra le spese generali al punto C.3.5, pone anche le spese derivanti da cariche sociali presso organismi di formazione professionale, "se impegnati in quanto tali nei progetti". In tal caso il costo relativo, rappresentato dal semplice rimborso delle spese effettivamente sostenute, è inserito nella predetta categoria.

Ciò ha portato a ritenere, in successive interpretazioni, che, in effetti, l'espressione letterale della norma consentiva un'apertura per quanto riguardava l'utilizzazione di tali soggetti nell'attività formativa, quando le mansioni espletate non fossero diretta conseguenza delle funzioni derivanti dalla carica sociale, bensì direttamente connesse allo specifico ruolo svolto nello svolgimento dell'attività formativa.

Tale possibilità, legata ad un certo grado di eccezionalità e di cautela e comunque sottoposta alla valutazione ed alla preventiva autorizzazione della competente Divisione operativa dell'UCOFPL, è stata recepita dal *vademecum*.

Pertanto, a parere dello scrivente, la gratuità delle prestazioni derivante dall'espletamento dei compiti per la carica sociale ricoperta all'interno dell'ente di appartenenza, non inficia la possibilità di remunerazione per specifiche attività a carattere professionale svolte per la formazione professionale.

\*\*\*

E' stato posto il quesito se **il presidente e/o l'amministratore di un ente non profit** possa fatturare le proprie prestazioni per l'azione cofinanziata di cui l'ente è beneficiario finale.

Al riguardo si osserva che il presidente e/o l'amministratore, come tale, ed a prescindere dal compenso che eventualmente percepisca per la carica che riveste, non è persona esterna all'ente, di cui ha anzi la rappresentanza legale e, pertanto, non può fatturare l'opera prestata, neppure se abilitato ad esercitare la libera professione sul mercato.

Ciò in quanto, coincidendo fisicamente il committente con il prestatore d'opera, il prezzo del servizio non scaturirebbe dalla libera trattativa, né è ipotizzabile che la stessa persona possa agire nell'interesse di due parti contrapposte.

Il conflitto di interesse è tanto più evidente laddove si consideri che lo scopo di lucro che caratterizza una delle parti contraenti per la sua assenza, caratterizza l'altra per la sua presenza. In proposito il diritto societario (art.2391 cc) dispone che "L'amministratore che in una determinata operazione ha, per conto proprio o di terzi, interesse in conflitto con quello della società, deve darne notizia agli altri amministratori ed al collegio sindacale e deve astenersi dal partecipare alle deliberazioni riguardanti l'operazione stessa".

Ciò premesso, l'incarico di coordinatore o direttore conferito al presidente o amministratore del soggetto gestore deve essere preceduto quanto meno da una deliberazione assembleare, dalla quale l'interessato dovrebbe astenersi, e nessun compenso dovrebbe essere riconosciuto se non nella misura in cui venisse rapportato alla retribuzione già percepita per la carica interna rivestita ed al tempo distratto quest'ultimo incarico.

Diversamente, quand'anche nulla si potesse eccepire sul piano giuridico, nel merito si determinerebbe un'aberrazione amministrativa inaccettabile.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

Nell'eventualità che sia utilizzato **personale esterno** con contratto d'opera è necessario che:

- si tratti di collaborazione prevista nel progetto di fattibilità approvato;
- esista una lettera di incarico, controfirmata per accettazione, nella quale risulti esplicitato in dettaglio il tipo di prestazione, la sua durata in ore, la remunerazione;

- se trattasi di persone dipendenti dalla P.A e di docenti universitari, l'affidamento dell'incarico, nonché la relativa accettazione, siano avvenuti nel rispetto delle disposizioni legislative che disciplinano la materia (il D.P.R. 11/7/80 n. 382 e art. 58 commi 5, 6 e 7 del D. Lgs. 3/2/93 n. 29, successivamente modificato dall'art. 26 del D. Lgs 31/3/98 n. 80 e dall'art. 16 del D. Lgs 29/10/989);
- se trattasi di persone dipendenti da società di consulenza, il ricorso alle quali si giustifichi con l'apporto di esperienze esclusive in specifiche discipline, sia stata ottenuta la preventiva autorizzazione della PA referente;
- sia stata in ogni caso resa dichiarazione, da parte dell'interessato, sulla propria posizione lavorativa, mediante curriculum professionale.

In linea di principio l'autorizzazione della PA referente, per l'utilizzazione di apporti esterni e/o particolari figure professionali da impiegare nell'azione finanziata, si intende per acquisita se prevista esplicitamente nel progetto approvato

Per il personale dipendente, che presta la propria opera per l'azione finanziata, il soggetto gestore emetterà un ordine di servizio interno, o una lettera d'incarico, controfirmati per accettazione, da cui risulti il ruolo normalmente svolto nell'ambito della struttura dell'ente gestore, l'oggetto dell'incarico e la durata prevedibile.

## 2 – ATTIVITÀ NON TRADIZIONALI

### 2.1 – Attività immateriali

L'opera del personale utilizzato dal soggetto beneficiario del finanziamento, qualora non si identifichi con le attività e prestazioni tradizionali nell'ambito della formazione professionale, deve essere documentata da relazioni, resoconti, verbali e quant'altro contribuisca a renderla visibile e verificabile e comunque risultare da lettera d'incarico e da dichiarazione di responsabilità del soggetto interessato che specifichi la natura della prestazione e la sua durata.

#### Documentazione di attività di tipo non tradizionale e/o immateriali

Da più parti sono stati richiesti chiarimenti sui criteri ed i parametri di riferimento per la rendicontazione di attività formative diverse da quelle tipicamente corsuali.

Si premette che l'attività di verifica sulla regolarità della gestione nel suo complesso è svolta secondo quanto previsto dal *vademecum* in relazione alle voci di spesa, così come sono state approvate nel preventivo allegato al progetto, risultando quest'ultimo l'unico parametro di riferimento, salvo successiva verifica dei relativi giustificativi di spesa e di eventuali valutazioni di congruità della stessa. Peraltro, proprio nel *vademecum*, è specificato che ogni altra attività o prestazione che non risulti dal registro didattico deve essere documentata, oltre che dai relativi giustificativi di spesa, anche da report, elaborati individuali certificati dal soggetto gestore e quant'altro contribuisca a renderla visibile e verificabile. Quindi è ancora il *vademecum*, anche se in modo non specifico, che contiene le indicazioni che possono sopperire alla carenza di regole mirate per la contabilizzazione dei costi relativi alle azioni non corsuali. Infatti, sebbene la maggior parte di tali indicazioni siano direttamente applicabili (costi del personale, degli allievi, di funzionamento e gestione), altre devono intendersi estensibili in via analogica (progettazione, elaborazione testi ecc.).

La specificità, in buona sostanza, si riferisce non tanto all'azione o alla tipologia dei costi, quanto al fatto che l'attività collegiale o individuale posta in essere (sviluppo di una fitta rete di relazioni, contatti e confronti con i soggetti del mondo della formazione, le istituzioni, il sistema delle imprese, le forze sociali e gli utenti) è in prevalenza difficilmente visibile (c.d. **attività immateriali**) e quindi valutabile a posteriori in termini di **"costo reale"**, a meno che non sia adeguatamente documentata.

In tali circostanze è essenziale che, come è stato ripetutamente suggerito in precedenti occasioni, sia posta estrema cura a priori nella formulazione del progetto e del relativo preventivo, che dovrà riportare la strutturazione analitica dei costi, talché la preliminare espressa approvazione ministeriale del progetto di fattibilità non lasci spazi discrezionali al controllo successivo. Altrettanta cura dovrà essere posta a posteriori, nel documentare puntualmente i costi stessi, affinché in sede di verifica amministrativo-contabile l'attività svolta si renda visibile e verificabile lungo tutto il suo iter procedurale e lasci il minor spazio possibile a dubbi e incertezze.

Muovendo dal principio generale che i costi accettati al momento dell'approvazione del progetto devono rispecchiare spese reali, verificabili al momento del rendiconto, si può delineare una esemplificazione della tipologia di costi relativi ad azioni a carattere non corsuale, proponendo un supporto di **documenti giustificativi** diretti ed indiretti dei costi stessi:

#### COMITATI E ORGANI COLLEGIALI

##### Attività collegiale:

- atto costitutivo del comitato o dell'organo collegiale e relativo regolamento da cui risultino in dettaglio i compiti attribuiti, l'entità del compenso o gettone di presenza per ogni seduta, la periodicità delle riunioni ordinarie ed, eventualmente, le prevedibili circostanze di riunioni straordinarie;

- ordine del giorno e verbali di seduta;
- ricevute quietanzate dai componenti.
- costi di strutture, materiali, pubblicità, viaggi e soggiorno in analogia a quanto previsto nel *vademecum* alle relative voci.

**Attività individuali dei componenti:**

***Personale esterno***

- atto d'incarico da parte dell'organo collegiale, ratificato dal soggetto titolare, dal quale risulti l'oggetto dell'incarico, la durata prevedibile, l'entità del compenso rapportato al tempo (ore o giornate);
- report di attività giornaliero;
- produzione di elaborati certificati dal soggetto gestore;
- fattura o parcella;
- nota per il rimborso spese e relativa documentazione.

***Personale interno***

- ordine di servizio interno, o lettera d'incarico, da cui risulti il ruolo normalmente svolto per il soggetto gestore, l'oggetto dell'incarico e la durata prevedibile;
- report di attività giornaliero;
- produzione di elaborati certificati dal soggetto gestore;
- cedolini paga e prospetto del calcolo pro-rata della retribuzione imputabile al FSE.

**CONSULENZE ESTERNE**

***Individuali***

- lettera d'incarico dalla quale risulti l'oggetto dell'incarico, la durata prevedibile, l'entità del compenso rapportato al tempo (ore o giornate);
- report di attività giornaliero;
- produzione di elaborati certificati dal soggetto gestore;
- fattura o parcella.

**STUDI, ANALISI, RICERCHE**

*(vedansi attività collegiali, individuali e/o consulenze secondo il caso ricorrente)*

**INTERVISTE**

*(vedansi attività individuali)*

**QUESTIONARI**

*(per l'ideazione ed il software vedansi attività individuali, per la stampa o la riproduzione vedasi il vademecum alla voce "Materiale di consumo")*

**CONVEGNI E SEMINARI**

- documentazione preparatoria (atti deliberativi e organizzativi);
- costi di strutture, materiali, pubblicità, viaggi e soggiorno in analogia a quanto previsto nel *vademecum* alle relative voci.

**SELEZIONE DESTINATARI DELLE AZIONI**

- documentazione preparatoria;
- lettere d'incarico;
- verbali delle riunioni e delle sedute.

*(lettera circolare della div.VI UCOFPL n° 59169 dell'11.09.98)*

\*\*\*

E' stato posto il quesito circa la possibilità di utilizzare un "Diario di bordo", a doppia firma, documento sul quale i ricercatori e gli esperti dovranno annotare gli impegni giornalieri in relazione agli incarichi ricevuti.

Al riguardo si fa presente che il soggetto gestore ha ampia facoltà di adottare qualsiasi tipo di **documentazione**, in linea con la propria organizzazione amministrativa interna, al fine di dimostrare adeguatamente l'attività svolta.

(risposta a quesito)

## 2.2 – Formazione a distanza

**L**a **Formazione a distanza (Fad)** è rappresentata da ogni forma di istruzione che utilizza tecnologie tradizionali (posta, dispense) o innovative (trasmissioni radio, TV, satellite, fibre ottiche, cavo telefonico, ecc.) o di *package* didattico (audiocassette, videocassette con ausilio di dispense, CD-ROM, ecc.) atte a far giungere il messaggio "a distanza" tra docente e discente.

Risulterà ovvio che una siffatta forma di istruzione comporta una nuova metodologia di insegnamento, una diversa e particolare strategia pedagogica ed un corpo docente adeguatamente preparato e diversamente articolato rispetto all'insegnamento tradizionale.

La formazione a distanza applicata alla formazione professionale potrebbe risultare fondamentale per la soluzione di problemi altrimenti complessi.

Infatti consente di apprendere negli orari più diversi, innesca il fenomeno della formazione continua che dura per tutta la vita professionale, raggiunge anche coloro che sono impossibilitati a frequentare un Centro professionale

I costi della Fad, che inizialmente potranno essere alti rispetto a quelli tradizionali, nel proseguimento dell'attività si ridimensioneranno fino ad essere i più economici, considerando il largo numero di utenti ed il materiale prodotto che si ammortizzerà nel tempo.

Gli utenti potranno essere coloro che sono interessati ad ottenere una qualifica professionale, oppure all'aggiornamento in talune discipline professionali, o lavoratori genericamente interessati all'aggiornamento e alla documentazione.

Poiché un tale tipo di formazione è ancora poco sviluppato in Italia, mancano dei riferimenti consolidati sul funzionamento di un sistema di tipo Fad. Peraltro, là dove è possibile, si adatteranno, adeguandoli alle diverse esigenze, i sistemi tradizionali.

Ad esempio, mentre per il reclutamento dei partecipanti si potranno seguire i metodi consueti, per la selezione sarà importante diversificare coloro che sono interessati ad ottenere una qualifica, da quelli cui necessita una semplice documentazione o uno specifico aggiornamento.

Un problema più complesso potrebbe essere rappresentato dal controllo della frequenza-apprendimento. La frequenza dovrà e potrà essere controllata soprattutto attraverso i vari stadi di apprendimento.

Potranno organizzarsi una serie di *test* (ingresso, *progress* finale) in modo da impostare la posizione di ogni formando utilizzando i processi informatici, così da censire coloro che fruiscono sistematicamente del servizio Fad rispetto ad una fascia più vasta, altrettanto importante, ma non interessata al servizio sistematico.

Inoltre, presso il CFP si potranno fissare dei giorni e delle ore di presenza degli insegnanti e dei *tutor* per la verifica e il controllo dell'apprendimento. Contestualmente si registreranno le assiduità su un registro delle presenze.

Ciò al fine di consentire un controllo minimale delle fasi di ascolto e di autoapprendimento dei partecipanti e una registrazione delle presenze dei docenti che, peraltro, dovranno dedicare altre ore di lavoro individuale e collettivo alla programmazione, alla verifica, alla correzione, ecc.

Altro problema ancor più complesso sarà rappresentato dall'**attestato di qualifica** che, non potendosi dare "a distanza", dovrà comportare la predisposizione di *test "in itinere"*, di presenze periodiche presso il CFP e di una prova finale che potrà farsi presso gli stessi CFP o aziende o altri luoghi a ciò deputati.

Comunque si deve precisare che in Italia non esiste, al momento e a differenza di altre paesi dell'UE, un'esperienza che legittimi il rilascio di un attestato di qualifica, anche se siamo già in un sistema di mezzi multimediali (fibre ottiche, Internet, satelliti, radio e TV, telematica, teleistruzione, telelavoro con supporto informatico) che consentirebbero di affrontare il problema nella sua globalità.

#### **Formazione a distanza (FaD)**

*(Attività corsuali effettuate nello svolgimento dei moduli di formazione a distanza (FaD) per i programmi operativi multiregionali e per le iniziative comunitarie, cofinanziati con il FSE)*

Per formazione a distanza (FaD) s'intendono tutte le azioni formative in cui i momenti dell'insegnamento e dell'apprendimento sono spazialmente e/o temporalmente separati ed in cui il processo formativo prevede servizi di supporto all'apprendimento.

Nelle attività di FaD, soprattutto se si utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per mettere in relazione formatori ed allievi, non sempre è praticabile l'utilizzo dei tradizionali strumenti di rilevazione delle presenze e delle attività svolte. Le condizioni operative, determinate da un ambiente didattico anche virtuale, devono comunque prevedere specifiche modalità per monitorare adeguatamente le attività stesse.

Negli interventi di formazione che prevedono l'utilizzo, anche non esclusivo, della FaD, i tempi, i calendari d'accesso ai contenuti e gli stessi percorsi formativi sono, infatti, configurati in modo flessibile, secondo le condizioni di contesto e gli obiettivi dell'azione formativa.

Pertanto particolare attenzione dovrà essere posta nel pianificare e realizzare azioni di valutazione degli apprendimenti sia al completamento di ogni tappa significativa del percorso formativo che al suo termine. Infatti, come in ogni azione di formazione, anche per quelle erogate a distanza la valutazione costituisce uno degli elementi fondamentali dell'interazione fra la struttura didattica e lo studente.

In tal senso un corso a distanza (ed a maggior ragione il materiale didattico per la FaD) deve comprendere una serie di prove di valutazione formativa, mediante ricorrenti verifiche realizzate a seguito della trasmissione dei contenuti didattici e delle prove di valutazione sommativa, cioè dell'intero segmento formativo. E mentre le prime potranno essere realizzate a distanza, in alcuni casi anche in autovalutazione, le prove di valutazione sommativa e quelle di verifica finale andranno realizzate alla presenza di un rappresentante dell'Ente in modo da comprovare il raggiungimento dell'obiettivo formativo.

In relazione alla configurazione del dispositivo didattico attivato dall'Ente gestore dovranno, dunque, essere evidenziate e documentate tutte le attività didattiche di gruppo e individuali, in modalità convenzionali o tramite tecnologie.

### 1. Programma formativo

All'avvio delle attività didattiche dovrà essere definito il "contratto d'apprendimento" nel quale va descritto il piano individualizzato e/o di gruppo delle attività formative. Tale documento dovrà contenere informazioni dettagliate ed esaurienti per quanto riguarda: gli elementi identificativi del progetto, la descrizione delle modalità in cui si realizzerà l'interazione didattica (servizi offerti quali: docenza, tutoraggio, servizi individuali c/o di gruppo, a distanza e/o in presenza, ecc.), i luoghi di svolgimento dell'attività didattica (presso un Centro formativo, al domicilio o presso il luogo di lavoro del partecipante), i media utilizzati (ad es.: Cd-Rom, manuali a stampa, multimedia, e-mail, web, video o computer conferenza, fax, ecc.), la determinazione dei tempi di inizio e termine del programma e le modalità di valutazione dell'apprendimento. Il contratto d'apprendimento, controfirmato da ciascun allievo e dal tutor o dal responsabile dell'Ente, dovrà essere conservato in originale dall'Ente gestore delle attività ed in copia da ciascun partecipante al programma formativo. Alla Direzione Provinciale del Lavoro, competente per territorio, sarà comunicato l'avvio delle attività formative specificando le caratteristiche organizzative (ad es.: sedi, punti di raccolta, date ricorrenti, date dei momenti di verifica, ecc.) e didattiche delle stesse, in integrazione a quanto già stabilito dalla lettera circolare n. 2400/97.

### 2. Formazione in aula

Le attività di formazione in aula integrate nei programmi FaD vanno documentate, come da prassi, attraverso gli appositi registri didattici e delle presenze vidimati dalla Pubblica Amministrazione (PA) referente e debitamente compilati.

### 3. Formazione di gruppo a distanza (FaD)

Le attività di FaD che, tramite media tecnologici (ad es. la video conferenza), interessano gruppi remoti saranno documentate, come le attività in aula, attraverso appositi registri didattici e delle presenze vidimati dalla PA referente e debitamente compilati, a cui andranno allegate le prove di verifica dell'apprendimento acquisito tramite FaD e, qualora il media utilizzato per la FaD lo consenta, le stampe dei report automatici prodotti dai sistemi informativi e di comunicazione. In questo caso sarà necessario informare gli organi di vigilanza sulle specifiche attività da svolgere, avendo cura di comunicare le date ed i luoghi di svolgimento delle azioni formative di gruppo all'inizio dell'attività formativa e, comunque, con almeno 15 giorni di preavviso qualora intervengano improvvise variazioni di programma che dovranno essere sempre comunicate alla PA referente.

### 4. Formazione individuale a distanza (FaD)

Le attività di FaD individuale svolte su pacchetti didattici appositamente sviluppati, saranno **autocertificate** dall'allievo, ai sensi della legge 15/68 e successive integrazioni, su moduli predisposti e vidimati dall'Ente erogatore del servizio FaD in cui siano riportati: gli elementi identificativi dell'attività, il titolo del pacchetto didattico oggetto della formazione, la sua durata media convenzionale espressa in ore, le date d'inizio e di completamento dell'attività di apprendimento di ciascun modulo didattico, a cui andranno allegate le prove di verifica dell'apprendimento acquisito tramite FaD e, qualora il media utilizzato per la FaD lo consenta, la stampa dei report automatici prodotti dai sistemi informativi e di comunicazione.

### 5. Servizi di supporto all'apprendimento

Le attività d'insegnamento e di tutoraggio a distanza svolte individualmente, saranno documentate attraverso appositi moduli o registri (agenda di lavoro), predisposti e vidimati dall'Ente gestore, che docenti e tutor compileranno e controfirmeranno giornalmente, indicando: luogo, orari, contenuto della prestazione ed i nominati degli allievi contattati. Qualora il media utilizzato per l'interazione lo consenta, la dichiarazione di cui sopra dovrà essere supportata dalla stampa, dei report automatici prodotti dai sistemi informativi e di comunicazione.

### 6. Relazione riepilogativa finale

Al termine del percorso formativo, anche nel caso in cui coesistessero moduli formativi tradizionali l'Ente gestore compilerà una relazione riepilogativa delle attività svolte e dei risultati conseguiti che, insieme al raddiconto, dovrà essere inviata, come da prassi, alla PA referente. La documentazione di cui sopra (punti 1,2,3,4,5), la stampa dei report automatici periodici (cadenza mensile) prodotti dai sistemi informativi e di comunicazione, centrali e controfirmati dal responsabile dell'Ente gestore, nonché gli elaborati delle prove di misurazione delle competenze iniziali, in itinere e finali raggiunte dai singoli partecipanti, rimarranno a disposizione per il controllo finale presso la sede dell'Ente gestore. Il dettaglio informativo dei report automatici prodotti dai sistemi informativi e di comunicazione, deve essere analitico ed esauriente e riguardare fondamentalmente due tipologie di informazioni correlate: *i dati anagrafici degli utenti ed i dati di interazione/fruizione delle risorse didattiche*. Qualora il programma effettivamente svolto differisca significativamente da quanto previsto nel contratto d'apprendimento, le variazioni andranno tempestivamente comunicate e motivate alla P.A. referente. Salvo le integrazioni previste dalla presente circolare, rimangono valide le disposizioni di cui alla lettera circolare n. 2400 del 02.07.97, sugli adempimenti concernenti la documentazione e le varie comunicazioni, nonché le rispettive normative di settore. Resta inteso che le disposizioni di cui alla presente circolare rappresentano comunque un indirizzo suscettibile di successivi aggiustamenti determinabili in base ai suggerimenti dell'esperienza e della sperimentazione.

(Circolare N° 42/99 dell'8/06/99 della Div.VI – UCOFPL)

## 3 – REGISTRAZIONI

**L**e registrazioni costituiscono un supporto fondamentale per tutti i tipi di controllo (amministrativo, didattico e contabile) in quanto forniscono dati ed informazioni essenziali per il monitoraggio e la **verifica amministrativo-contabile** dell'azione formativa.

**Il registro più importante è il registro didattico e di presenza.**

Oltre a tale registro - nel caso in cui i soggetti gestori non vi siano già tenuti per legge e sempreché le procedure contabili e di rendicontazione adottate dagli organi istituzionali di riferimento non prevedano sistemi di registrazione alternativi - sono da ritenersi **obbligatori** i seguenti registri :

- **Registro di cassa**
- **Registro protocollo**
- **Registro delle fatture**
- **Registro di carico e scarico**
- **Registro dei beni prodotti**

Il soggetto beneficiario del finanziamento deve provvedere a numerare le pagine del registro didattico e di presenza ed a farlo **vidimare** dalla PA preposta, uniformandosi a modelli i cui contenuti corrispondano alle esigenze degli organi di controllo.

Le pagine degli altri registri dovranno essere numerate e vidimate a cura del soggetto beneficiario del finanziamento, se non previsto diversamente dagli organi istituzionali di riferimento.

### Registrazioni

...omissis...

#### **Registri obbligatori**

E' necessario sottoporre a **vidimazione**, a cura dell'Autorità vigilante, il solo **registro didattico e delle presenze**.

La vidimazione a timbro viene apposta dalla Direzione provinciale del lavoro presso la cui giurisdizione territoriale è svolta l'attività formativa, o presso una delle predette Direzioni nella cui giurisdizione ha la sede legale l'ente beneficiario del finanziamento, anche se l'attività stessa si svolge in più di una regione.

Gli altri registri, in quanto necessari al corretto svolgimento dell'attività, saranno vidimati a cura dell'ente gestore secondo la prassi consueta.

Più precisamente se trattasi di libri obbligatori per legge (es. registro fatture), gli stessi dovranno essere vidimati dall'Autorità competente; se, al contrario, si tratta di registri che sono rilevanti solo ai fini della giustificazione di spese (registro cassa) oppure per attestare un eventuale diritto di terzi (ad es. registro protocollo per la priorità delle domande di ammissione dei destinatari delle azioni), gli stessi potranno essere vidimati anche da un Pubblico Ufficiale all'uopo abilitato.

La Direzione provinciale del lavoro ha l'obbligo di vidimare unicamente il registro didattico e delle presenze.

Gli altri registri devono essere vidimati a cura dell'ente gestore o dall'Autorità a ciò preposta per legge, come per esempio il registro delle fatture, oppure, se il registro non è riconducibile ad uno specifico ufficio pubblico, da un notaio.

Si precisa che eventuali vidimazioni notarili non si ritengono necessarie se trattasi di registri già inseriti nella documentazione a supporto della contabilità ordinaria cui l'ente è tenuto per legge (es. registro cassa, registro protocollo, registro di carico e scarico).

Il **registro delle telefonate** non necessita di vidimazione notarile in quanto documentato dalla fattura Telecom.

*(risposta a quesito)*

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.

La validità giuridica e funzionale del registro didattico e di presenza è subordinata alla vidimazione preventiva da parte della PA preposta ed al rispetto dei modi e dei tempi di compilazione.

Quanto ai modi, le registrazioni devono essere effettuate ad inchiostro indelebile e le eventuali cancellature devono consentire la lettura delle scritturazioni preesistenti.

Quanto ai tempi di compilazione, è essenziale che le registrazioni avvengano contestualmente agli atti compiuti dal soggetto beneficiario del finanziamento e comunque nei tempi previsti dalla normativa vigente.

Il registro didattico deve essere tenuto, distintamente per ciascun corso, nella sede in cui si svolge l'azione formativa. Gli altri registri, se la contabilità è accentrata, possono essere tenuti nella sede legale o principale del soggetto beneficiario del finanziamento, se diversa da quella di svolgimento della predetta azione, e riferirsi cumulativamente a tutti i corsi che hanno sede e/o costi comuni.

Il luogo di conservazione dei registri deve essere comunicato agli organi di controllo contestualmente alla comunicazione di **inizio dell'azione formativa**.

### 3.1 – Registro didattico e di presenza

**I**l registro didattico e di presenza è il documento fondamentale dell'azione formativa.

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.

Dall'osservanza di tale obbligo, già imposto con circolare del Ministero del lavoro n° 11 del 23.05.50 e ripetutamente ribadito in numerose circolari successive, non può essere esonerato nessun soggetto gestore.

Infatti, il registro didattico e di presenza consente di verificare:

- le presenze dei partecipanti;
- l'orario, i docenti, le materie trattate in corrispondenza al progetto di fattibilità approvato ed al programma didattico di dettaglio.

### **Registro didattico e di presenza**

Alcuni enti di formazione professionale hanno manifestato perplessità in merito **all'individuazione della Direzione provinciale del lavoro competente alla vidimazione** dei registri o fogli di presenza relativi alle attività stagierali svolte in province diverse da quelle ove ha sede il corso. Ciò in dipendenza del fatto che le Direzioni provinciali, in merito interpellate, non aderirebbero alle suddette richieste di vidimazione, adducendo incompetenza al riguardo.

A proposito della vidimazione dei registri corsuali, il Servizio centrale per l'ispezione del lavoro – con cui questo Ufficio si è raccordato – con lettera n° 167 del 24.03.98 ha individuato solo nelle Direzioni provinciali gli uffici competenti ai relativi adempimenti.

Ciò premesso l'adattamento alla fattispecie in esame delle disposizioni impartite da questo Ufficio centrale – per ultimo con lettera circolare n° 2400 del 22.07.97 – porta a ravvisare che la vidimazione dei registri in questione sia effettuata dalle Direzioni provinciali del lavoro della sede di svolgimento dell'attività corsuale ordinaria.

Le suddette Direzioni provinciali, unitamente a quelle nel cui ambito territoriale di giurisdizione si svolge lo stage formativo, saranno poi destinatarie della preventiva comunicazione, a cura dell'ente, dello svolgimento delle suddette attività stagierali, ai fini dell'esercizio dell'eventuale relativa azione di vigilanza.

Tuttavia, in considerazione della primaria e fondamentale esigenza del regolare e spedito svolgimento delle attività formative, quando imprevedibili situazioni o particolari modalità di svolgimento dello stage (ad esempio, lungo periodo,) non giustifichino il ricorso alla suddetta soluzione procedurale, la vidimazione dei registri o fogli di presenza stagierali, potrà essere effettuata dalla Direzione provinciale del lavoro del luogo ove è svolta la suddetta attività, fatte ovviamente salve le relative comunicazioni che l'ente è tenuto comunque ad inoltrare a tutti gli uffici interessati.

Con l'occasione è il caso di precisare che, per quanto riguarda l'attività corsuale, qualora validi motivi di organizzazione logistica dell'ente gestore lo giustifichino, i relativi registri didattici, che di norma sono vidimati dalla Direzione provinciale territorialmente competente in ragione del luogo di svolgimento dell'attività corsuale, potranno essere eventualmente vidimati anche dalla Direzione provinciale presso la cui giurisdizione territoriale risiede la sede centrale dell'ente stesso.

*(lettera circolare n° 52322 del 5.08.98 della divisione VI – UCOFPL)*

\*\*\*

Il registro didattico e di presenza rappresenta il documento fondamentale dell'azione formativa in quanto consente di verificare la presenza dei partecipanti, l'orario, i docenti, le materie trattate in corrispondenza al progetto approvato ed al programma didattico di dettaglio.

E', quindi, evidente che un documento di tale natura, se compilato a posteriori, non può avere alcuna validità formale e sostanziale.

**Non è, pertanto, giustificabile l'ignoranza da parte dell'ente gestore di una norma entrata nell'uso corrente ormai da tempi antichi** e ciò a prescindere dalla sua formalizzazione nel *vademecum*.

In effetti, tale obbligo, è già rinvenibile nella circolare ministeriale n° 11/50 e successivamente ribadito con varie circolari tra cui la circolare n°18 del 15.06.66, nella quale è chiaramente indicato, all'articolo 5, che "L'istituzione del registro di classe riveste particolare importanza".

\*\*\*

I registri di classe debbono essere numerati in ogni pagina e debbono essere vidimati dagli uffici provinciali del lavoro". E' stato chiesto se i Registri didattici e di presenza, vidimati da istituti scolastici statali, conservino la loro idoneità ai fini del riconoscimento delle spese conseguenti alle registrazioni poste in essere.

In proposito si richiama il disposto dell'art.2699 c.c. il quale stabilisce che "L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo ove l'atto è formato".

La **giurisprudenza** ha ormai attestato che il **Registro di classe rientra nella categoria degli atti pubblici** in quanto, pur avendo efficacia interna, è destinato a documentare fatti relativi alla P.A. scolastica, talché la falsificazione della firma integra gli estremi del delitto di falso materiale in atto pubblico.

Pertanto si può affermare che i registri didattici e delle presenze, usati per documentare le presenze e le assenze degli allievi, nonché le materie trattate, costituiscono atti pubblici.

Ora occorre determinare la funzione assolta dalla vidimazione da parte della Direzione provinciale del lavoro; se, cioè, l'assenza della stessa sia da ritenere vizio di forma superabile, anche considerata la possibilità data alle strutture universitarie di vidimare in casi analoghi i predetti registri, oppure carattere essenziale.

Orbene, poiché la formalità della vidimazione nasce dall'esigenza di assicurare un controllo sulla documentazione a fronte di un'attività formativa spesso delegata a strutture private, si ritiene che, nel caso specifico, il vizio di forma sia superabile, essendo stati i registri vidimati da un'Autorità Pubblica ed avendo, per quanto sopra specificato, natura di atto pubblico.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

Il frontespizio del registro deve recare ogni riferimento utile per l'individuazione dell'azione formativa finanziata: numero PO, obiettivo, asse e misura FSE nonché numero, profilo professionale e durata del corso.

Il contenuto del registro prevede, oltre al programma svolto, le firme dei partecipanti e del personale di docenza.

Più in dettaglio il registro didattico, con riferimento ad ogni ora di insegnamento (o unità didattica), deve fornire i seguenti dati: ora di inizio e termine, firma del docente, dell'eventuale *codocente* e del *tutor*, materia e argomenti trattati.

A prescindere dalla durata effettiva dell'unità didattica, l'unità di misura ai fini del calcolo del costo di docenza è l'ora di 60 minuti.

#### Ora didattica

Richiamando quanto precisato nel *vademecum*, ai fini del calcolo del costo di docenza, è stato posto il quesito se l'ora didattica deve intendersi di 60 minuti.

E' stato chiesto di precisare ulteriormente se tale disposizione possa ritenersi valida alla data di esecutività del *vademecum stesso* (8 maggio 1997) o debba riferirsi anche ad epoca precedente.

A parere dello scrivente, non sembra di poter ravvisare nella data suddetta il termine di applicabilità della disposizione di cui trattasi.

Infatti, il problema non dovrebbe porsi dal momento che non esiste una disposizione precedente sulla base della quale l'ora era calcolata su parametri differenti da quelli strettamente temporali.

Ne consegue che, salvo disposizioni diverse, peraltro non a conoscenza dello scrivente, l'ora didattica ha sempre avuto ufficialmente riscontro in quella temporale.

\*\*\*

E' stato posto il quesito di come debbano essere contabilizzate le ore didattiche nel caso in cui le stesse siano previste per una durata inferiore ai 60 minuti.

In proposito il *vademecum* prevede che l'unità di misura, ai fini del calcolo del costo di docenza, debba essere l'ora di 60 (sessanta) minuti. Ciò sta a significare che eventuali unità di misura di tempo inferiori all'ora vanno retribuite in proporzione all'effettivo tempo impiegato.

Pertanto, ai fini della contabilizzazione effettiva, le varie unità di ora didattica andranno sommate e ricomposte in unità di 60 minuti. Eventuali frazioni di ora che ne dovessero risultare dovranno essere retribuite pro-quota.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

Il **direttore o coordinatore didattico**, o comunque il responsabile del corso, deve apporre la propria firma sul registro, per certificarne la veridicità del contenuto, nonché giornalmente come visto di controllo.

I docenti, o altro personale incaricato, devono annotare puntualmente le assenze dei partecipanti, sbarrando gli spazi vuoti in corrispondenza dei rispettivi nominativi, all'inizio delle lezioni antimeridiane e/o pomeridiane e curare che la firma dei presenti venga apposta all'atto dell'entrata e all'atto dell'uscita.

Le registrazioni devono essere effettuate in tempo reale.

Quanto sopra è fondamentale per il controllo didattico e contabile mediante conteggio delle ore di docenza e di frequenza da riportare, poi, in appositi riepiloghi.

In caso di stage o tirocinio individuale in sedi diverse da quella di conservazione del registro didattico, si devono istituire appositi registri, fogli o schede individuali di presenza, preventivamente vidimati, da tenere costantemente nella **sede di svolgimento dello stage** e la circostanza deve essere annotata nel registro originario a fianco dei partecipanti interessati.

Ciò vale anche in caso di sdoppiamento dei corsi in moduli diversificati per gruppi di partecipanti.

## 3.2 – Registro di cassa

Tale registro, in forma di giornale mastro (giornale di cassa e partitario delle spese), deve riportare in tempo reale ed in ordine cronologico le spese impegnate e sostenute con il riferimento all'azione finanziata cui fanno carico ed al documento di impegno e di pagamento della spesa.

Contemporaneamente dette spese dovranno essere trascritte nell'apposito partitario distintamente per voci.

### Registro di cassa

Le norme prevedono che la contabilità con la relativa documentazione deve essere preordinata per le singole attività.

Quando più azioni hanno costi comuni è consentita la contabilizzazione unificata, purché sia chiaramente dimostrata la chiave di ripartizione dei costi stessi per ogni azione, nell'esigenza che **la contabilità deve essere ispirata al fondamentale criterio della massima trasparenza.**

Pertanto, nel caso in cui si intenda adottare una **contabilità unica** per progetto, utilizzando un unico **registro di cassa**, questa eventualità può essere consentita a condizione che si predisponga un'adeguata codificazione contabile, che consenta di ottenere l'estratto analitico di tutte le transazioni che sono state oggetto di interventi a carico del FSE, con puntuali richiami che rendano agevole e rapido il riscontro fra contabilità generale e specifico estratto, nonché fra questo e le prove documentali.

\*\*\*

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.

Semmai, a parere dello scrivente, nel caso in cui si voglia utilizzare una **contabilità unica**, è rilevante che si predisponga un'adeguata codificazione contabile in modo da consentire di ottenere l'estratto analitico di tutte le transazioni che sono state oggetto d'interventi a carico del FSE, con puntuali richiami che rendano agevole e rapido il riscontro fra contabilità generale e specifico estratto nonché fra questo e le prove documentali.

In caso contrario, la contabilità e la relativa documentazione dovrà essere preordinata per singola azione.

Quando più azioni si troveranno ad avere costi comuni, per questi ultimi, potrà essere consentita la contabilizzazione unificata purché sia chiaramente dimostrata la chiave di ripartizione dei costi stessi per ogni azione

Tutto ciò nell'esigenza di poter disporre di una contabilità ispirata al fondamentale criterio della massima trasparenza.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

## 3.3 – Registro protocollo

**I**l registro protocollo risponde all'esigenza di controllare che tutte le domande degli aspiranti partecipanti, pervenute al soggetto beneficiario del finanziamento nei termini previsti, siano state prese in considerazione per la corretta sostituzione di partecipanti dimissionari.

Ciò al fine dell'eventuale inserimento di **uditori** o altri partecipanti risultati idonei nella graduatoria di selezione iniziale. Inoltre, tale registro, adeguatamente compilato, può rivelarsi utile per il controllo delle spese postali.

### Registro protocollo

Il registro protocollo può rappresentare documento indispensabile nel caso, ad esempio, in cui la data di presentazione delle domande degli allievi risulti determinante per l'accesso al corso.

In tal caso, infatti, è importante che il registro protocollo, se non è già stabilmente inserito tra i registri aziendali, sia istituito ai soli fini dell'attività finanziata e sia vidimato da un notaio per dare validità formale allo stesso.

(risposta a quesito)

### 3.4 – Registro delle fatture

Il registro delle fatture, reso obbligatorio a seguito dell'emanazione della legge 537/93 che, con l'art.14 comma 10, attrae nella normativa IVA i versamenti degli enti pubblici per corsi di formazione professionale. 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.

### 3.5 – Registro di carico e scarico

L'istituzione del registro di carico e scarico, così come il registro didattico e di presenza, risale agli anni cinquanta.

Per la registrazione del carico e dello scarico del **materiale di consumo**, si suggerisce l'adozione di uno o più registri-partitari nei quali riportare, in ordine cronologico e per voci merceologiche raggruppate in modo omogeneo, i materiali acquistati o prelevati dalle scorte di magazzino a fronte di quelli distribuiti gratuitamente ai partecipanti (materiale didattico in dotazione individuale, **indumenti protettivi**) e/o utilizzati per le esercitazioni pratiche collettive.

Il registro può essere sostituito, laddove esista una contabilità informatizzata, da schede di magazzino codificate. I materiali distribuiti ai partecipanti devono comunque essere riportati anche su schede o elenchi individuali di consegna controfirmati per ricevuta dai partecipanti stessi. Le operazioni di carico e scarico devono essere registrate contestualmente all'acquisto o al prelievo del materiale ed all'utilizzo del materiale stesso. Se l'utilizzo dei materiali in dotazione collettiva per le esercitazioni pratiche dà luogo, durante l'azione formativa, a **produzione di beni**, di semilavorati o residui di lavorazione, deve esserne presa nota nel registro dei beni prodotti (*al riguardo vedasi anche il paragrafo "Materiale di consumo" nella seconda parte del vademecum*).

### 3.6 – Registro dei beni prodotti

Tale registro deve essere tenuto in correlazione a quello del materiale di consumo nell'eventualità che l'azione formativa produca beni o semilavorati fruibili. Nel registro devono risultare inventariati tutti i beni prodotti (*fatte salve le normative regionali in materia, per maggiori dettagli circa il regime dei beni prodotti, si rinvia alla Parte seconda del Vademecum - materiale di consumo*)

## 4 – SOGGETTI PASSIVI

**S**oggetti passivi sono i **destinatari delle azioni** cofinanziate del FSE, cioè tutti coloro in favore dei quali sono attuati gli interventi..

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.

### Età dei soggetti destinatari delle azioni

Ai fini dell'**ammissione ai corsi** previsti dai POM, **l'età dei partecipanti deve essere riferita**, in analogia alla prassi corrente in tema di domande di partecipazione a concorso pubblico, **alla data di scadenza dei termini per la presentazione della domanda** indicata dal bando pubblicato dal soggetto beneficiario del finanziamento.

Ciò ad evitare comportamenti lesivi dei diritti soggettivi dei predetti partecipanti qualora, per motivi certamente non riconducibili agli stessi, il presunto inizio delle attività formative dovesse essere procrastinato.

*(direttive dei servizi ministeriali)*

### Stato di disoccupazione

Com'è noto l'art.25, comma 12 della legge 23.07.1991 n.223 dispone che: "l'iscrizione nelle liste ordinarie di collocamento produce effetti solo ai fini dell'avviamento al lavoro o della corresponsione di prestazioni previdenziali. E' abrogata ogni disposizione contraria".

Sulla base di tale disposizione viene pertanto meno, a parere dello scrivente Ufficio Centrale, l'obbligo di iscrizione a dette liste di collocamento per coloro che intendono accedere a corsi di formazione professionale. In tal senso si è espressa anche la Direzione Generale per l'Impiego - Div.II con nota del 2.02.1993 n.185/IR/A/74/5.

Pertanto sulla base di tale disposizione e sulla dichiarata inefficacia dell'iscrizione nelle liste di collocamento a fini diversi da quelli prescritti dalla legge 223/91, **si ritiene possibile riconoscere lo "status" di disoccupazione in capo al soggetto coinvolto in attività di formazione professionale anche a prescindere dall'iscrizione in dette liste.**

Tale stato potrà essere certificato o dimostrato in modo equipollente dal "formando" attraverso, ad esempio, l'esibizione del libretto di lavoro o a mezzo dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art.4 della legge n.15/1968 (attualmente, giusta legge n° 127/97 - c.d. Bassanini - e decreto attuativo D.P.R. 20.10.98 n° 403, anche a mezzo di **autocertificazione** - n.d.r.).

*(Lettera circolare del Ministero del lavoro - UCOFPL - div. I - n.2521/16 del 16.11.94)*

\*\*\*

E' stato posto il quesito se i **disoccupati di lunga durata** possano essere ammessi a partecipare ai corsi inizialmente previsti per lavoratori in mobilità. Si ritiene di poter rispondere affermativamente in quanto i soggetti in questione sono equiparabili fra loro.

E', tuttavia, importante che sussistano le seguenti condizioni:

- sia assicurato il buon esito del corso nei confronti di tutti i partecipanti iscritti;
- non siano lesi i diritti di altri;

- i soggetti ammessi successivamente abbiano assicurata la possibilità di frequentare il corso in tempo utile ai fini della realizzazione degli obiettivi previsti dal progetto.

Resta inteso che l'ente dovrà comunque avere l'autorizzazione da parte della divisione competente dell'UCOFPL.

\*\*\*

Il termine **“inoccupato”**, pur non avendo rilevanza giuridica, è invalso nella terminologia burocratica per distinguere i disoccupati privi di qualsiasi precedente lavorativo (più precisamente, secondo le vecchie “classi di collocamento” di cui alla legge n° 264/49, i “giovani alla ricerca di prima occupazione”), dai disoccupati per effetto della cessazione di precedenti rapporti di lavoro.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

#### **Parere della Commissione CE sull'ammissione di cittadini extracomunitari ai corsi cofinanziati dal FSE**

Questa Commissione ritiene che l'**assenza di riconoscimento da parte italiana dei titoli di studio in possesso dei lavoratori immigrati da Paesi extra UE** non debba essere di per sé motivo di impedimento nella ammissione di questi lavoratori ai corsi cofinanziati dal FSE.

Nel caso di situazione in cui il livello di studio risulti particolarmente difficile da collocare, si suggerisce di controllare la rispondenza reale delle conoscenze possedute dai candidati con il profilo di entrata richiesto per il corso attraverso specifici test di verifica.

Si ricorda, tuttavia, che il riconoscimento di titoli stranieri è di esclusiva competenza dello Stato membro.

Ne consegue che è ai soggetti titolari di programma (PA referente – n.d.r.) assumere le responsabilità di ammettere o no lavoratori immigrati in regola con il permesso di soggiorno a quei corsi di formazione, di secondo e terzo livello, in cui il titolo di studio può rappresentare un requisito sostanziale d'ingresso, anche in assenza di riconoscimento formale del titolo di studio da parte delle Autorità italiane.

(nota n° 21183 del 30.09.97 della DG. V diretta al Ministero del lavoro)

#### **Possibilità di partecipazione ad attività formative cofinanziate dal FSE di cittadini della Repubblica di S.Marino**

In merito alla **partecipazione** di cittadini della Repubblica di S.Marino **ad attività formative cofinanziate dal FSE**, si specifica quanto segue:

1. non è possibile prevedere progetti specifici destinati a tali cittadini;
2. è ammessa la partecipazione di tali cittadini quando:
  - a) abbiano la residenza nella regione o provincia italiana interessata, oppure
  - b) l'azione di formazione preveda come conseguenza l'ingresso nel mercato di lavoro italiano, oppure
  - c) lavorino nella regione o provincia italiana interessate e facciano parte in maniera stabile del mercato di lavoro italiano.

Tuttavia, nel caso esposto al punto 2), il numero di questi cittadini non deve essere predominante.

(nota della Commissione europea n° 16399 del 9.07.97)

#### **Personale che riveste cariche sociali e imprenditori come destinatari delle azioni**

Per quanto attiene all'**impegno passivo** di tale personale compreso l'imprenditore (discipline o posizioni assimilabili sotto il profilo dell'azione progettuale), si ritiene che sia imputabile al FSE una quota oraria commisurata alla retribuzione lorda della prima qualifica dirigenziale prevista dal CCNL applicabile alla categoria merceologica di appartenenza e comunque non superiore ai parametri previsti dalla circolare 101/97, ove applicabili (cfr. finanziamenti in natura – scheda 7 - Decisione CE 1035/97).

L'ammissibilità dell'impegno passivo dell'imprenditore, secondo i parametri predetti, può peraltro configurarsi soltanto ai fini del cofinanziamento privato (cfr. scheda 2 - Decisione CE 1035/97).  
(Manuale Iniziative Comunitarie OCCUPAZIONE e ADAPT diramato con lettera circolare del Ministero del lavoro n° 80864 del 26.11.98 – UCOFPL – divisione IV)

Le azioni formative sono finalizzate all'apprendimento e non a scopi produttivi, conseguentemente i partecipanti ad azioni formative non potranno essere adibiti ad attività produttive se non per il tempo strettamente necessario ad acquisire la professionalità loro richiesta.

Le eventuali sostituzioni di partecipanti dimissionari devono risultare correttamente effettuate nel rispetto della graduatoria ed in un arco di tempo che consenta la partecipazione al programma sia teorico che pratico nei limiti previsti dalle norme nazionali e/o regionali (di norma entro il primo quarto della durata del corso).

#### Validità corso

Per quanto riguarda il numero dei corsi, tenuto conto ovviamente delle diverse tipologie professionali traguardo della formazione, la **configurazione organizzativa** finale dovrà quanto più possibile avvicinarsi al numero di 20 partecipanti per corso, secondo il seguente prospetto:

<i>partecipanti</i>	<i>corsi</i>
meno di 8	non ammissibile
8 - 26	1 corso
27 - 47	2 corsi
48 - 68	3 corsi
69 - 88	4 corsi
89 - 110	5 corsi
.....	.....

(circolare Ministero del lavoro n° 6161 del 17.07.87)

\*\*\*

Per quanto riguarda il **numero minimo dei partecipanti ai corsi**, non è esatto affermare che, per l'attività interregionale, le regole applicabili sono quelle delle Regioni in cui si svolge l'attività stessa, in quanto il *vademecum* che disciplina le attività multiregionali, rinvia alla normativa regionale limitatamente ai casi in cui la materia non è trattata nel predetto documento.

Tenuto conto che la questione del numero minimo dei partecipanti per la validità del corso, non è stata presa in esame nel *vademecum* e che un precedente orientamento ministeriale (allegato alla circolare n°6161 del 17.07.87) prevedeva tale minimo in 8 (otto) partecipanti, nulla osta, nella fattispecie, all'applicazione della normativa regionale in quanto coincidente con il predetto orientamento.

(risposta a quesito)

#### Conseguimento attestato di qualifica – Assenze partecipanti

Per quanto riguarda il **numero minimo di ore di presenza per partecipante al corso** il soggetto gestore deve fare riferimento alla normativa regionale, anche perché tale condizione è determinante per il conseguimento della qualifica valida ai fini del collocamento, il cui attestato è rilasciato dalla competente Regione. **A mero titolo indicativo tale presenza non può essere comunque inferiore al 0-75% della durata del corso.**

\*\*\*

**Il numero massimo di assenze consentite** è indicativamente fissato in ¼ del totale delle ore previste, fermo restando che le assenze non possono concentrarsi in uno stesso modulo e comunque non devono essere tali da pregiudicare il proficuo apprendimento.

\*\*\*

Tra i compiti attribuiti al servizio ispettivo delle Direzioni del lavoro non è previsto il rilascio di uno specifico nulla-osta riguardante il regolare svolgimento delle attività formative ai fini del conseguimento di qualifica riconosciuta.

Com'è noto il **rilascio dell'attestato di qualifica è di esclusiva competenza della Regione**, la quale, a tale scopo, deve essere preliminarmente interessata affinché possa vigilare che l'attività corsuale si svolga anche nel rispetto della normativa regionale al riguardo.

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 arriversi mediante un accordo tra le parti da assumere attraverso un apposito protocollo d'intesa.

In ulteriore ipotesi, nulla vieta che la Regione, cui compete l'esercizio della vigilanza sulle attività di formazione professionale, disponga autonomamente i necessari controlli in itinere ogni qualvolta sia interessata per l'effettuazione degli esami ai fini del conseguimento dell'attestato di qualifica.

\*\*\*

E' stato posto il quesito se i **partecipanti ai corsi che hanno superato il 30% di assenze, a causa degli impegni derivanti dalla chiamata alle armi, possono essere ammessi a sostenere le prove finali**. Al riguardo, qualora alla fine del corso fosse previsto un attestato di qualifica, si deve far riferimento alla normativa della Regione di appartenenza che, in base all'art.14 della legge 845/78, è l'unica competente al rilascio dei predetti attestati.

Se dovesse trattarsi di semplice **attestato di frequenza**, sentito il parere del collegio dei docenti del corso, gli allievi in questione potranno essere ammessi a sostenere le prove finali, tuttavia, sul predetto attestato deve essere indicato l'indice di frequenza.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

Parte seconda

# L'AMMINISTRAZIONE

## 5 – COSTI

### 5.1 - Costi in generale

**L**e indicazioni che seguono si riferiscono in prevalenza alle azioni di formazione professionale di tipo tradizionale. Non sarà fornita una sterile esposizione di norme, sempre reperibili nei testi ufficiali, ma si intende dare spazio ad esperienze acquisite a contatto diretto con i servizi comunitari.

Tali esperienze, consolidate in una prassi costante, suppliscono alla carenza di fonti normative comunitarie e nazionali in materia, soprattutto con riguardo agli aspetti contabili.

Per quanto riguarda azioni di tipo strumentale, complementare o alternativo alle attività formative ed il riconoscimento delle spese non pre-classificate, le indicazioni contenute nel *vademecum* devono essere applicate, tenendo conto della specificità degli interventi, secondo i principi della flessibilità e dell'analogia, nella misura in cui si rendano compatibili. Ovviamente si dovrà fare riferimento alla specifica normativa in materia, qualora esistente, ed in ogni caso alle previsioni contenute nel progetto approvato.

### 5.2 - Costi ammissibili per il FSE

**S**econdo il Regolamento n. 2084/93 (art.2), possono essere oggetto del contributo del FSE i costi riguardanti:

- **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;**
- **Il costo degli aiuti all'assunzione concessi nel quadro delle strutture e dei programmi previsti negli Stati membri.**

Tale previsione, essendo alquanto generica, ha dato luogo ad interpretazioni disomogenee, anche a livello istituzionale, tant'è che da parte della Commissione dell'UE, del Ministero del lavoro, delle Regioni e delle parti sociali, nell'ambito dei Comitati di sorveglianza, è stato concertato un "documento" sulla natura, ammissibilità e classificazione dei costi.

La natura delle spese ammissibili per le azioni cofinanziate dal FSE è stata articolata secondo le tipologie di attività contenute nella programmazione: attività formativa, rafforzamento dei sistemi, aiuti all'occupazione e attività di accompagnamento.

Sull'argomento, limitatamente ai costi per l'attività formativa realizzata nell'ambito dei POM, è stata emanata la circolare ministeriale n.98/95 del 4/8/1995 pubblicata sul Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 12/8/1995, serie generale n. 188, successivamente integrata e modificata con la circolare ministeriale n.130/95 del 25/10/95 pubblicata sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 4/11/95, serie generale n.258.

Il provvedimento non aveva trovato concordi alcune Regioni che lo ritennero un'ingerenza nella loro autonomia e, pertanto, con successiva circolare n°130/95, fu precisato che l'atto contestato trovava applicazione limitatamente ai POM, anche se successivamente molte Regioni hanno, di fatto, recepito le indicazioni enunciate nel documento comunitario.

Più recentemente, infine, la materia è stata oggetto dell'importante Decisione CE 1035/97 sulla quale si avrà modo di ritornare in sedi più appropriate del *vademecum*.

Per quanto concerne i costi delle azioni finanziate dal FSE, si dirà in dettaglio dei costi relativi alla formazione professionale, mentre per le altre tipologie si rimanda al sopra citato "documento".

In materia di costi della formazione professionale finanziata dal FSE, anche per una tradizione consolidata, esistono puntuali riferimenti.

Tali costi sono riconducibili in quattro grandi categorie:

- **Spese docenti**
- **Spese partecipanti**
- **Spese di funzionamento e gestione**
- **Altre spese:** preparazione intervento formativo, esami finali, ecc.

Negli ultimi Avvisi ministeriali si è ritenuto di aumentare le grandi categorie di spesa, o macrovoci, che, tuttavia, non modificano la natura dei costi ammissibili.

Infatti, trattandosi di una diversa ripartizione delle voci di spesa, nulla cambia nella sostanza, se non nell'applicazione della circolare n° 63/97 sulle "**variazioni nelle voci di spesa**", nel senso che, pur restando invariati, i principi enunciati andranno applicati non

più con riferimento alle quattro macrovoci tradizionali, ma a tutte quelle risultanti dal progetto approvato.

Per prassi, oltre che in relazione a riferimenti dell'U.E, **non sono ammissibili le seguenti spese:**

- **Interessi e altri oneri finanziari;**
- **commissioni, provvigioni e indennità extracontrattuali concesse al personale (gratificazioni e liberalità in genere);**
- **costo di acquisto di costruzioni e attrezzature ammortizzabili;**
- **fideiussione bancaria o assicurativa;**
- **costi della P.A.**

#### **Spese generali della Pubblica Amministrazione**

Il **principio generale dell'addizionalità** prevede che le risorse dei Fondi strutturali non possono sostituire le spese pubbliche o assimilate che devono far carico allo Stato membro.

Per quanto riguarda il FSE ne consegue che:

- **non sono ammissibili le spese della PA** e gli stipendi dei funzionari per l'assolvimento delle mansioni quotidiane di gestione, sorveglianza e controllo delle attività cofinanziate (gestione amministrativa del Fondo strutturale in quanto funzione diretta o delegata dello Stato membro);
- non sono ammissibili le spese della PA dirette comunque allo svolgimento di attività rientranti tra i propri compiti istituzionali e volte al conseguimento di risultati ad essa collegati.

Possono essere ammessi al finanziamento i costi operativi sostenuti dagli organismi pubblici o dai loro agenti in quanto beneficiari finali e relativi alla "preparazione, al funzionamento, alla gestione ed alla valutazione delle azioni ammissibili a norma dell'art.2 par.1 del Regolamento CE n° 2084/97 del FSE" (in quanto spese non istituzionali).

*(Scheda n° 22 Decisione CE1035/97)*

*Per quanto riguarda le Iniziative Comunitarie, con lettera circolare n° 80864 - IC/AD è stato diramato, a cura della divisione IV dell'UCOFPL, un "Manuale" sulle spese ammissibili, sulle procedure per l'erogazione dei contributi e sulla rendicontazione delle spese, al quale si rinvia per ogni utile riferimento.*

*Tale manuale ed il vademecum sono, comunque, da considerare complementari l'uno dell'altro per quanto di rispettiva competenza e le disposizioni contenute, sia nell'uno sia nell'altro, vanno altresì correlate, per quanto riguarda il primo, con le lettere di approvazione dei progetti di IC e, per quanto riguarda il secondo, con gli "Avvisi" di accesso ai POM, pubblicati sulla G.U., e con le convenzioni stipulate con la PA referente.*

*La disciplina relativa alle IC prevede anche una differente gestione degli storni di spesa.*

## 5.3 - Criteri Generali

I costi imputabili alle azioni cofinanziate dal FSE sono i **costi reali**, i quali devono:

1. figurare nell'elenco dei **costi ammissibili**;
2. essere strettamente connessi all'azione approvata e realizzata;
3. essere documentati con giustificativi originali;
4. essere conformi alle leggi contabili e fiscali nazionali;
5. essere registrati nella contabilità generale e specifica del soggetto beneficiario del finanziamento;
6. essere impegnati in un periodo compreso tra la data di approvazione del progetto da parte dell'Autorità competente e la fine dell'azione prevista;
7. essere contenuti nei limiti degli importi approvati in preventivo;
8. essere sostenuti secondo principi di economia e di sana gestione finanziaria;
9. rispettare il rapporto costi-benefici;
10. corrispondere a pagamenti effettivamente eseguiti.

### Precisazioni sul concetto di costi reali

#### Norma generale

**Le spese "effettivamente sostenute" devono corrispondere a pagamenti eseguiti dai beneficiari finali, comprovati da fatture quietanzate o da documenti contabili aventi forza probante equivalente** (punto 5 delle "Disposizioni di esecuzione finanziaria").

1. L'ammissibilità di una spesa deve essere valutata rispetto al suo contesto generale, alla natura ed all'importo, al rispetto della destinazione fisica o temporale del bene o del servizio, all'azione cofinanziata.
2. Sono escluse le due seguenti ipotesi:
  - oltre due livelli di **subappalto** o subappalti ingiustificati, che non determinano alcun valore aggiunto;
  - i contratti tramite intermediari/consulenti in cui l'importo da pagare è espresso in percentuale dell'importo cofinanziato.
3. Per "documento contabile avente forza probante equivalente" si intende, nei casi in cui le norme fiscali e contabili nazionali non rendano pertinente l'emissione di fattura, ogni documento presentato per comprovare che la scrittura contabile riflette fedelmente la realtà ed è conforme alla normativa vigente in materia di contabilità.

#### **Particolarità per il FSE:**

**I costi calcolati**, accettabili al momento dell'approvazione dei programmi/misure nell'ambito di un bilancio proposto, **devono rispecchiare costi reali** che dovrebbero poter essere verificati in base ad un metodo controllabile al momento della rendicontazione finale delle spese.

*(scheda n° 4 Decisione CE n° 1035/97)*

\*\*\*

In linea di principio la Commissione non riconosce il **rimborso forfetario** delle spese sostenute per l'esecuzione delle attività finanziate dal FSE.

Tuttavia, casi specifici potranno essere accettati a condizione che il responsabile del PO accerti la convenienza e la praticità dell'instaurazione di tale sistema...omissis...

*(precisazioni dei servizi comunitari)*

### Originalità degli atti

L'originalità degli atti che rappresentano **giustificativi di spesa** è prescritta dal Regolamento di Contabilità Generale dello Stato n° 827 del 1924 e dal TU del 1934 sulla Corte dei Conti.

\*\*\*

Il *vademecum* prevede che la documentazione riferita all'azione finanziata, **quando non possa essere rimossa** dal luogo nel quale è conservata e non costituisca titolo di spesa (es. libro matricola), possa essere esibita agli organi di controllo anche in **fotocopia autenticata**.

Il soggetto gestore può, comunque, pretendere un congruo periodo di tempo per mettere a disposizione degli incaricati del controllo la documentazione originale nel caso in cui per la rimozione della stessa debba eventualmente richiedere l'**autorizzazione** di specifica Autorità Pubblica.

Peraltro, verosimilmente, la prescrizione formale degli organi di controllo, potrà validamente giustificare l'assenza della maggior parte della documentazione di cui trattasi dal luogo di abituale conservazione.

(risposte a quesiti)

I **costi ammissibili** si distinguono dai **costi riconoscibili** in quanto i primi, pur rientrando nella tipologia di costi previsti dal Regolamento CE 2084/83 art.2, ed in quanto tali astrattamente ammissibili, potrebbero non essere riconoscibili per motivi formali (originalità del documento, data del documento, mancato pagamento, ecc.) o sostanziali (incongruenza e incongruità).

Per quanto riguarda la condizione di cui al precedente punto 6, fanno eccezione le spese di preparazione dell'attività finanziata, che possono risalire fino alla data di pubblicazione nella GU dell'Avviso di accesso al PO di riferimento, e le spese successive alla fine dell'attività corsuale, purché ad essa effettivamente riferibili, comprendenti gli eventuali esami finali, le azioni di valutazione *ex-post*, ecc. Sono altresì riconoscibili oltre tale data i costi sostenuti per il personale adibito all'elaborazione del rendiconto finale e per la sede presso la quale il predetto personale presta servizio, purché strettamente e direttamente collegati con le esigenze di tale attività.

Per quanto riguarda la condizione di cui al punto 7, ai sensi della circolare ministeriale 63/97, nell'ambito di ciascun progetto facente capo ai POM, sono consentiti **storni di spesa** senza alcun limite percentuale, all'interno delle quattro o più macrocategorie di costi e nel limite del 20% del minor importo tra una macrocategoria e l'altra.

Tali **variazioni "autonome"** possono comunque essere effettuate una sola volta a carico della stessa voce o macrovoce di costo ad evitare che il ricorso troppo frequente a variazioni autonome incida, di fatto, sui contenuti dell'azione finanziata, modificandola.

Le variazioni che eccedono il predetto limite e quelle relative ai costi previsti per i soggetti destinatari all'azione finanziata (indennità) devono essere autorizzate dal Ministero del lavoro, previa richiesta motivata.

Qualsiasi variazione, anche se non soggetta ad autorizzazione, deve essere comunicata al predetto Ministero ed alla Direzione regionale - settore ispezione - e provinciale del lavoro - servizio ispezione - territorialmente competenti.



- **Spese per l'apertura ed il mantenimento di conti bancari, per i versamenti e per altri oneri amministrativi**

Qualora il cofinanziamento richieda l'apertura di un conto bancario distinto per ciascun progetto, le spese di apertura e di mantenimento del conto stesso rientrano fra le spese amministrative relative al progetto e sono ammissibili, tranne gli interessi debitori.

**FSE:** un conto bancario può servire alla realizzazione di più azioni di formazione successive. La parte delle spese legate al conto bancario, e ammissibili nell'ambito di ciascuna azione di formazione, è determinata secondo una specifica chiave di ripartizione (cfr. scheda n° 5 "Imputazione delle spese indirette").

- **Ammende, penali e spese per le procedure giudiziarie**

Tali spese **non sono ammissibili**, poiché non contribuiscono direttamente alla realizzazione dell'obiettivo perseguito.

- **Spese di consulenza legale ("legal fees"), spese notarili e spese di consulenza tecnica o finanziaria ai fini della preparazione e/o della realizzazione del progetto**

Tali spese **sono ammissibili se sono direttamente legate al progetto** e necessarie per una corretta preparazione o esecuzione dello stesso.

(scheda n° 10 Decisione CE n° 1035/97)

\*\*\*

- **Spese di garanzia bancaria**

*Norma generale:*

**Le spese di garanzia bancaria non sono ammissibili** al cofinanziamento nei seguenti casi:

- per tutte le forme d'intervento (PO, DOCUP, PIC, ecc.) tranne che per le sovvenzioni globali e
- per ogni tipo di rischio da assicurare da parte di qualsiasi promotore di progetti (ad esempio, una garanzia bancaria di buona esecuzione o "performance bond", o qualsiasi altra garanzia bancaria richiesta dal committente per la presentazione di un'offerta o per l'esecuzione di un progetto), indipendentemente dalla forma d'intervento prevista.

**Eccezione: sovvenzioni globali**

Le spese di garanzia bancaria sono ammissibili esclusivamente nel caso di sovvenzioni globali. In tal caso, l'ammissibilità è limitata alle spese sostenute dall'intermediario designato dallo Stato membro per una garanzia bancaria, o per qualsiasi altra assicurazione volta a coprire il rischio di abusi o negligenze nell'utilizzo dei fondi comunitari non imputabili all'intermediario suddetto (in base all'art.23 paragrafo 1, terzo trattino del regolamento di coordinamento).

(scheda n° 11 Decisione CE 1035/97)

\*\*\*

**Imposte, tasse e oneri vari**

Come l'IVA, così anche le altre categorie di **imposte, tasse e oneri** (in particolare le imposte dirette e gli oneri sociali sui salari) **che possono derivare da finanziamenti comunitari sono sovvenzionabili solo se sostenute effettivamente e definitivamente dai beneficiari finali** (indipendentemente dal fatto che contribuiscano ad alimentare il bilancio dello Stato membro).

(risposta della sig.ra Gradin all'interrogazione scritta n° 2837/94 (GICE C103 del 27.04.95))

La contabilità e la relativa documentazione deve essere preordinata per singole attività (azione, misura, sottoprogetto o corso).

Quando più azioni hanno costi comuni è consentita la contabilizzazione unificata purché sia chiaramente dimostrata la chiave di ripartizione dei costi stessi per ogni azione.

La contabilità può essere unificata anche nel caso in cui una singola azione si svolge in più sedi e/o in più moduli. In ogni caso la contabilità deve essere ispirata al fondamentale criterio della **massima trasparenza**.

In particolare, quando i soggetti beneficiari del finanziamento svolgano altre attività oltre quella cofinanziata dal FSE, e/o siano obbligati a norma di legge alla tenuta del bilancio, dovranno estrapolare analiticamente da quest'ultimo i dati contabili in modo che sia possibile individuare tutte le movimentazioni relative all'azione cofinanziata dal FSE mediante puntuali richiami che rendano agevole e rapido il riscontro fra la contabilità generale e la contabilità specifica, nonché fra questa e le prove documentali.

Tale forma di contabilità, indispensabile ai fini di un rapido controllo delle risorse finanziarie messe a disposizione dei soggetti gestori, non è soggetta ad alcuna delle vidimazioni previste dalla legge per la contabilità ordinaria.

I soggetti gestori sono responsabili dell'esattezza dei dati esposti nella contabilità specifica e della loro rispondenza alle spese realmente sostenute per l'azione finanziata, talché l'effettiva uscita di cassa non sia stata annullata totalmente o parzialmente da note di credito, riduzioni o storni a qualsiasi titolo.

L'obbligo di tenuta della contabilità specifica fa carico ai soggetti gestori dal momento dell'inizio dell'azione finanziata fino alla presentazione del rendiconto, motivo per cui l'eventuale inosservanza rilevata in qualunque momento, deve essere segnalata alla PA referente

**I costi 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.

I costi potrebbero non essere dimostrabili con documentazione specifica, cioè direttamente riferita all'azione finanziata (**costi diretti**), quando:

- deve essere imputata solo la quota parte di un costo, che, pertanto, va estrapolata da documenti contabili di portata più ampia rispetto al costo imputabile al FSE (es. il costo si riferisce a più corsi oppure i destinatari delle azioni FSE frequentano corsi con altri partecipanti che non rientrano nel campo d'intervento del FSE pur utilizzando gli stessi presidi didattici, ecc.);
- il sistema di contabilità è centralizzato in funzione di esigenze organizzative o amministrative (es. centri di costo computerizzati, bilanci aziendali, ecc.) e/o l'attività prevalente del soggetto beneficiario del finanziamento non è la formazione professionale, o comunque non è la sola, per cui i costi generali comuni devono essere attribuiti a più attività svolte dall'ente medesimo.

Trattasi, in questi casi, di **costi indiretti** o indirettamente calcolati, in quanto sostenuti per il funzionamento dell'intera struttura del soggetto beneficiario del finanziamento, documentati nell'ammontare totale, ammontare che dovrà essere ripartito in chiave proporzionale (*pro-rata temporis*), con metodi di calcolo controllabili e più prossimi possibile al costo reale.

Tali situazioni devono essere rappresentate nel progetto di fattibilità ed i metodi di calcolo utilizzati devono essere dettagliatamente descritti nella formulazione del preventivo.

**Fermo restando che:**

- il calcolo e i giustificativi di spesa devono essere costantemente ispirati al duplice criterio, da un lato, di essere attenti dalla documentazione originale e, dall'altro, di corrispondere alle esigenze degli organi di controllo;
- la difficoltà di scorporre i costi direttamente riferibili all'azione formativa può essere superata individuando dapprima il costo reale complessivo e successivamente l'unità di misura fisica o temporale alla quale ragguagliarlo - es. unità di tempo (ora o settimana), unità di spazio, unità-partecipante - secondo le modalità di determinazione dell'onere derivante dal documento contabile o secondo quanto previsto dagli usi commerciali, dopodiché le spese possono essere calcolate con criteri di proporzionalità dividendo il costo totale per l'unità di riferimento individuata e moltiplicandolo per le unità da riferire all'azione formativa (**calcolo pro-quota**);

la seguente formula è idonea a calcolare la quota imputabile al FSE risolvendo nella maggior parte dei casi le predette situazioni:

$$\frac{\text{costo totale (o quota-parte)} \times \text{n}^\circ \text{ ore d'utilizzo} \times \text{n}^\circ \text{ destinatari delle azioni FSE}}{\text{ore annue convenzionali} \times \text{n}^\circ \text{ utilizzatori totali}}$$

dove per **costo totale** si intende quello originario documentato; per **quota parte**, quella parte del costo derivante dall'introduzione di altra variabile (es. superficie dell'immobile utilizzata solo in parte per l'azione finanziata); per **ore di utilizzo** quelle riferite all'azione finanziata; per **destinatari delle azioni FSE** quelli ammissibili al relativo finanziamento; per **ore annue convenzionali** quelle di attività annua complessiva dell'elemento oggetto di costo; per **utilizzatori totali** coloro, destinatari delle azioni e non, che utilizzano l'elemento oggetto di costo.

Il numero di ore di utilizzo da prendere in considerazione può variare a seconda che l'elemento oggetto di costo sia stato utilizzato per tutta la durata dell'azione cofinanziata dal FSE ovvero limitatamente all'azione corsuale in senso stretto e, nell'ambito di quest'ultima, limitatamente alle ore di teoria o a quelle di pratica.

Per quanto concerne, poi, le ore annue convenzionali, normalmente si considerano tali quelle lavorative (40 ore settimanali x 52 settimane, pari a 2080 ore annue). Il soggetto beneficiario del finanziamento, il cui orario di lavoro sia inferiore alle 2080 ore, varierà di conseguenza il dato al denominatore oppure potrà riportare il calcolo a settimane anziché ad ore (es. Centri di Formazione Professionale).

Ovviamente l'intero costo che ha costituito la base di calcolo deve essere documentato con giustificativo in originale ed il metodo utilizzato per determinare la quota di costo imputabile deve essere dettagliatamente esplicitato in appoggio alla documentazione di spesa.

In linea di massima si avrà che:

- **un costo è diretto** a fronte dell'acquisizione di un bene, di una prestazione o di un servizio finalizzato esclusivamente all'azione cofinanziata dal FSE (es. collaborazioni professionali, **affitto locali e/o attrezzature**) e deve, pertanto, essere dimostrato producendo la documentazione specifica che ne attesta l'*iter*: dall'ordine (offerta, preventivo, lettera d'incarico, buono d'ordine), alla conferma (firma per accettazione, contratto, ecc.) all'utilizzo (dichiarazione, ricevuta), all'imputazione (fattura, parcella), al pagamento (mandato, bonifico, quietanza, estratto conto bancario) alla documentazione prevista dalla disciplina concernente l'IVA;
- **un costo è indiretto** quando il soggetto beneficiario del finanziamento non svolge solamente attività cofinanziata dal FSE e deve essere dimostrato mediante imputazione *pro quota temporis* del costo totale risultante dalla contabilità ufficiale cui il soggetto stesso sia tenuto (bilancio, libro dei cespiti o dei beni ammortizzabili) e/o da fatture cumulative, bollettini di pagamento in c/c, libro paga, documenti di versamento degli oneri sociali e fiscali, ecc., esplicitandone il calcolo in modo trasparente ai fini del controllo. Costi indiretti sono, in genere, quelli interni, relativi al funzionamento ed alla gestione dell'ente (es. locali, attrezzature e impianti di proprietà, manutenzione, direzione, amministrazione, segreteria).

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;**

**a - si intende:**

- a.1 lettera d'incarico per collaboratori esterni;
- a.2 ordine di servizio per collaboratori interni;
- a.3 ordinazione di fornitura;

**b - si intende:**

- b.1 notula o parcella con descrizione dell'attività svolta rilasciata dai collaboratori esterni non soggetti ad IVA;
- b.2 prospetto paga (cedolino) e dichiarazione di responsabilità rilasciata dai collaboratori interni;
- b.3 fattura con descrizione dell'attività svolta o della fornitura effettuata rilasciata dai collaboratori esterni soggetti ad IVA o dai fornitori;

**c - si intende:**

- c.1 ricevuta di conto corrente postale;
- c.2 estratto conto dei pagamenti effettuati tramite banca;
- c.3 dichiarazione di quietanza sottoscritta dall'interessato.

E' buona norma che il metodo di contabilizzazione dei costi indiretti sia dettagliatamente descritto anche nel progetto di fattibilità.

Dal punto di vista formale la documentazione:

- deve essere esibita in originale;
- deve recare una data compatibile con il periodo in cui si è svolta l'azione finanziata;

#### **Clausole generali applicabili alle forme d'intervento**

Se il **termine dell'intervento** non è stato prorogato **qualunque spesa sostenuta dopo la sua cadenza non può essere presa in considerazione** ai fini della concessione di un contributo dei Fondi strutturali.

*(già in allegato alle Decisioni CE di approvazione dei progetti)*

- deve essere redatta in modo analitico e possibilmente recare l'indicazione dell'azione finanziata in relazione alla quale è emessa;
- deve essere in regola dal punto di vista fiscale.

#### **Costi indiretti**

##### Imputazione (Norma generale)

Le spese indirette debbono essere imputate in modo equo, conformemente alle norme di contabilità generalmente riconosciute.

A titolo di esempio, **nell'ambito di azioni cofinanziate dal FSE, le spese indirette devono essere imputate sulla base di una ripartizione proporzionale** equivalente ad una formazione a tempo pieno, ottenuta dal rapporto tra il numero di ore/tirocinanti cofinanziate e il numero di ore tirocinanti dispensate in totale dall'organismo di formazione.

*(scheda n° 5 Decisione CE 1035/97)*

\*\*\*

**Sono ammissibili al contributo del FSE solo i costi strettamente riconducibili di etteme o indirettamente alle attività finanziate** con il contributo del predetto fondo.

Sono indiretti quei costi generali che, sebbene sostenuti da soggetti la cui sola attività sia la formazione professionale, non sono esclusivi delle attività finanziate dal FSE. e, pertanto, vanno imputati a queste ultime attività in quota parte.

Di norma trattasi di costi per i quali non è individuabile e dimostrabile un nesso diretto con i soggetti destinatari delle azioni finanziate, in quanto riferiti ad attività di supporto delle azioni stesse.

Tali non possono ritenersi i rimborsi spese a docenti che non hanno insegnato nei corsi frequentati dai predetti soggetti, i costi relativi ad automezzi che non siano stati utilizzati per attività connesse allo svolgimento dei predetti corsi, i gettoni di presenza degli organi collegiali, le spese per acquisto di riviste e quotidiani, le spese per relazione di bilancio.

\*\*\*

Per quanto riguarda l'imputazione delle **spese generali indirette**, il *vademecum* suggerisce una **formula di ripartizione** che dovrebbe essere idonea per la quasi totalità dei casi.

Tale formula, comunque, non vuole essere esaustiva per tutti i casi possibili.

In effetti il soggetto gestore può scegliere il metodo che ritiene più idoneo, anche sulla base del particolare sistema contabile interno adottato.

L'elemento fondamentale nella determinazione della via da privilegiare è costituito dalla necessità di determinare la quota imputabile in modo che si avvicini, con la massima approssimazione possibile, al costo reale sostenuto per l'attività finanziata.

\*\*\*

*(risposte a quesiti)*

In caso di fatture recanti date posticipate rispetto a quella del termine dell'intervento formativo, farà fede la causale, che dovrà richiamare espressamente la predetta azione ed il periodo di svolgimento della stessa. Le fatture devono recare, inoltre, in dettaglio le voci che concorrono alla formazione del prezzo finale delle forniture o delle prestazioni (costi unitari e totali, tempi, ecc.).

Non sono documenti probatori le autofatture, se non nei casi previsti dalla normativa vigente, le fatture pro-forma ed i preventivi.

Se il titolo di spesa è riconducibile a più di una voce delle tipologie previste, l'importo complessivo deve essere ripartito per le diverse voci di costo esplicitando l'eventuale calcolo sul documento originale o mediante un allegato di dettaglio. Sarà opportuno che sul documento originale siano comunque evidenziati gli importi imputati al FSE per ogni voce di costo.

Non sono ammissibili **pagamenti in contanti** superiori a 2 milioni di lire, salvo il caso in cui il soggetto beneficiario del finanziamento abbia acceso un conto dedicato al FSE sul quale sia possibile operare un riscontro dei pagamenti stessi. In questo caso le spese di conto sono ammissibili per il FSE.

Ogni giustificativo di spesa deve essere accompagnato dalla relativa quietanza che, quando non sia rilevabile direttamente ed inequivocabilmente dal documento, si intende per acquisita in presenza di:

- ricevuta di c/c postale;
- bonifico bancario;
- dichiarazione di quietanza sottoscritta dal percettore;
- estratto conto bancario.

Per le operazioni di pagamento a mezzo banca, può rendersi necessaria anche l'esibizione dell'estratto conto.

Sul titolo di spesa originale l'importo totale o parziale imputato all'azione finanziata deve essere annullato a cura dell'organo di controllo mediante annotazione di imputazione al FSE.

**L'annullamento dei titoli di spesa** può essere attuato con l'apposizione di un timbro ad inchiostro indelebile, realizzato in modo tale da prevedere, in uno spazio riferito al costo imputato al FSE, l'inserimento della dicitura "INTERO", nel caso in cui il documento di spesa vada imputato per l'importo totale, oppure dell'importo in cifre, nel caso in cui il predetto documento vada imputato per un ammontare diverso dal totale. Ad esempio:

(ORGANO DI CONTROLLO)
PO N° .....
Costo imputato al Fondo sociale europeo
per.....
.
(FIRMA)

Il timbro deve essere apposto anche per annullare le retribuzioni sul libro paga, in corrispondenza dei singoli importi e, pertanto, deve essere di dimensioni contenute anche se con spazi adeguati per le integrazioni chirografarie.

Nel caso in cui la documentazione di spesa sia prodotta in forma di fotocopia o tabulato, deve rendersi possibile prendere visione dell'originale sul quale dovrà essere annotata, mediante apposizione del timbro, l'imputazione totale o parziale al FSE

E' ammesso esibire in copia conforme, purché non costituisca titolo di spesa, la documentazione conservata in luogo dal quale non possa essere rimossa neppure temporaneamente.

La copia deve essere integrale ed autenticata dal responsabile dell'azione formativa.

Il controllo dei costi sostenuti si basa in via preliminare sul rispetto del **preventivo** approvato.

I costi devono essere contenuti nei limiti del preventivo, sia con riferimento all'importo complessivo che agli importi per voci di spesa.

La variazione del preventivo originariamente approvato è consentita alle condizioni stabilite dalle circolari ministeriali n°10/97 e 63/97, per i progetti facenti carico ai POM, o da altre disposizioni in materia previste nell'ambito di particolari PO (*per quanto riguarda le Iniziative Comunitarie vedasi lettera circolare della divisione IV dell'UCOFPL n° 80864 - IC/AD del 26.11.98*).

Al di fuori dei casi espressamente previsti, ogni variazione dovrà essere autorizzata dalla PA competente, alla quale, tuttavia, in caso di urgenza, **può essere richiesta con riferimento ai termini previsti dalla legge 241/90, dovendosi escludere che ricorra ipotesi di silenzio-assenso.**

Le variazioni dei costi devono essere obiettivamente giustificate e non essere a detrimento dei benefici previsti in favore dei destinatari delle azioni finanziate.

L'**autorizzazione** è sempre necessaria se la variazione del preventivo è conseguente a variazione della natura delle azioni progettate.

#### **Variazioni nelle voci di spesa**

Sono consentiti storni, senza alcun limite percentuale, tra singole voci di costo all'interno delle quattro grandi categorie e nel **limite del 20% del minor importo tra le quattro** (o più - n.d.r.) **grandi categorie di costi.**

Nell'ambito della categoria "allievi", tuttavia, la variazione dei costi relativi alle indennità o altri benefici in favore degli allievi stessi, a meno che non si tratti di costi relativi a persone occupate, deve essere sottoposta a preventiva autorizzazione.

*(circolare Ministero lavoro n° 63 del 28.04.97)*

Ai fini dell'applicazione della circolare 63/97, le **macrocategorie** da considerare sono quelle risultanti dagli "Avvisi" di accesso al PO di riferimento anche se superiori a quattro.  
(risposte a quesiti)

L'eventuale eccedenza di costo rispetto all'importo totale approvato resta a carico del soggetto beneficiario del finanziamento.

Si considerano **entrate da dedurre dal costo totale dell'intervento formativo**:

- il ricavato dalla vendita dei **beni eventualmente prodotti**;
- le risorse derivanti dalla vendita, dal noleggio, o dalla messa a disposizione di prodotti o servizi;
- le tasse di iscrizione o altre somme pagate dai destinatari delle azioni.

#### Tasse scolastiche

In merito alla circolare 130 del 25.10.95, si fa presente che le tasse scolastiche **non possono essere considerate quali spese ammissibili** anche se limitatamente alla quota di **cofinanziamento nazionale**.

A norma dell'art.2 (secondo trattino) del Regolamento 2084/93, infatti, possono formare oggetto del contributo del Fondo: "i costi di preparazione, funzionamento, gestione e valutazione delle azioni previste dall'art.1, previa detrazione delle entrate".

Le tasse scolastiche vanno quindi dedotte dai costi totali di un'azione cofinanziata e non possono essere considerate come entranti a far parte del cofinanziamento nazionale (né pubblico, né privato). Ciò non impedisce ovviamente che esse possano essere previste. In ogni caso però non potranno contribuire alla determinazione del complesso dei costi di un'azione cofinanziata.

(precisazione della Commissione CE – DG. V – 1995)

#### Ammissibilità di specifici costi

**Spese per la costituzione della società:** tali spese non sono ammesse in quanto non fanno parte di alcuna delle quattro macrocategorie di spese ammissibili dal FSE.

**Spese legali e commerciali:** sono ammissibili le spese di consulenza legale, spese notarili e spese di consulenza tecnica e/o finanziaria e/o della realizzazione del progetto solo se direttamente legate al progetto stesso e necessarie per la corretta preparazione o esecuzione dello stesso. Naturalmente tali spese devono essere previste nel progetto approvato o successivamente autorizzate.

(risposta a quesito)

## 5.4 – IVA

**P**er quanto riguarda l'IVA occorre fare riferimento alla legge 26/10/1972 n.633 rilevando, in via preliminare, che l'imposta rappresenta un costo riconoscibile ogni volta che è indetraibile, vale a dire ogni volta che il soggetto è nell'impossibilità di recuperarla.

In tale caso il costo totale dell'intervento è calcolato al lordo di IVA. Comunque, a maggiore chiarimento si precisa quanto segue.

In base all'art. 8 della legge 11/3/88, n° 67 (parzialmente modificata a far data dal 1/1/1994) i versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale, non dovevano intendersi, agli effetti dell'IVA, quali corrispettivi di servizi, né dovevano intendersi soggetti alla ritenuta d'acconto.

Con legge 24/12/1993, n. 537 è stato stabilito, all'art. 14 comma 10, che a decorrere dall'1/1/1994 " i versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale costituiscono in ogni caso corrispettivi di prestazioni di servizi esenti dall'IVA, ai sensi dell'art.10 del DPR 26/10/1972, n° 633", ricomprendendoli così nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. E', pertanto, fondamentale l'esibizione del registro delle fatture e della dichiarazione IVA da parte del soggetto beneficiario del finanziamento.

E' qui il caso d'accennare al fatto che la suddetta norma abroga solo parzialmente l'art.8, comma 34, della legge n° 67/88. Infatti nulla è disposto circa i versamenti degli enti pubblici che seguirebbero, pertanto, a non essere soggetti alla ritenuta d'acconto del 4%, ex art. 28 del DPR 29 settembre 1973, n° 600, "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi". Qualora il soggetto beneficiario del finanziamento dell'attività finanziata, ai sensi dell'art.19, 3° comma del DPR n° 633/72, determinasse l'IVA indetraibile sulla base del pro-rata, rilevando la quota a carico della gestione, dovrà imputarla all'attività stessa come onere fiscale di carattere generale ed esporla separatamente nel rendiconto.

Le normative di riferimento, per una più attenta analisi di eventuali problematiche connesse alla gestione dell'attività formativa in rapporto all'IVA, sono le seguenti:

- DPR n° 633 del 26.10.72 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) e successive variazioni ed integrazioni ;
- art.14, comma 10, della Legge n° 537 del 24.12.93 (Interventi correttivi della finanza pubblica) ;
- circolare - Dir. Tasse - del Ministero delle finanze n° 57/551034 del 6.12.89 ;
- circolare Ministero delle finanze n° 81/1990 ;
- circolare Ministero delle finanze n° 150/E del 10.8.94.

### **Regime fiscale delle azioni**

#### **1 - IVA**

L'IVA che può essere recuperata, rimborsata o compensata in qualche modo non può essere considerata : ovvenzionabile e pertanto non può essere cofinanziata dai Fondi strutturali.

Come l'IVA, così anche le altre categorie di imposte, tasse e oneri (in particolare le imposte dirette e i oneri sociali sui salari) che possono derivare da finanziamenti comunitari **sono sovvenzionabili solo se sostenute effettivamente e definitivamente dai beneficiari finali** (indipendentemente dal fatto che contribuiscano ad alimentare il bilancio dello Stato membro).

*(scheda n° 15 Decisione CE n° 1035/97)*

Spetta alle autorità indicate dagli Stati membri, e dai servizi della Commissione in occasione dei con rolli sul posto, verificare l'ammissibilità delle spese dichiarate dai beneficiari finali, e in particolare dell'IVA eventualmente compresa in tali spese.

In caso di dubbi sul rimborso dell'IVA, la parte di spesa dichiarata corrispondente all'IVA è sovvenzione nata dai Fondi soltanto dopo l'analisi caso per caso.

La natura pubblica o privata del beneficiario finale non va considerata nell'analisi dell'ammissibilità delle spese, ma solo il fatto che ci sia assoggettamento all'IVA.

*(istruzione interna relativa al trattamento dell'IVA nell'ambito degli appalti pubblici attribuiti dai e direzioni generali e dai servizi della Commissione – documento SEC (95) 715 del 23.04.95)*

## 2 - IRAP

Con D.Lgs n°446 del 15.12.97 è stata istituita l'Irap.

Tale nuova imposta è calcolata, così come prevede l'art. 4, su una base imponibile costituita, tra l'altro, dalle "retribuzioni corrisposte al personale a qualunque titolo utilizzato, compresi i compensi corrisposti ai collaboratori coordinati e continuativi", mentre l'art.10 determina il valore della produzione netta dei soggetti di cui all'art.3, nelle diverse ipotesi.

Com'è noto, nella Decisione della Commissione Europea n° 1035/6 del 23.04.97, viene, tra l'altro, precisato che "come l'IVA, così anche le altre categorie di imposte, tasse e oneri, che possono derivare da finanziamenti comunitari, sono sovvenzionabili solo se sostenute effettivamente e definitivamente dai beneficiari finali"

Pertanto, non vi è dubbio che l'IRAP, **nella misura in cui per la formazione professionale costituisce un costo non recuperabile, potrà essere riconosciuta** per la parte percentuale riconducibile agli oneri derivanti da retribuzioni o compensi relativi ad attività formative cofinanziate dal FSE.

Non potrà, invece, essere riconosciuta l'IRAP derivante da spese per eventuali interessi passivi maturati a seguito di finanziamenti bancari, anche se dovuti per lo svolgimento di attività formative cofinanziate.

*(lettera circolare del Ministero del lavoro n° 63715/7 del 29.09.98)*

## 3 - RISOLUZIONI DEL MINISTERO DELLE FINANZE

### **Risoluzione 118/E/III-7-865 del 12-7-1996 (Min. Fin., Dipartimento Entrate - Dir. Centr. Affari giuridici e contenzioso) - Finanziamenti comunitari di progetti di ricerca**

Con istanza l'Università degli Studi della C... ha chiesto di conoscere quale sia il regime fiscale ai fini Iva cui assoggettare i finanziamenti con fondi Cee di progetti di ricerca che la stessa riceve dalla Regione C... in base ad apposita convenzione. In particolare l'Università istante ritiene che tali finanziamenti siano da considerare fuori dal campo di applicazione dell'Iva per carenza dei presupposti di imponibilità in quanto gli stessi vengono elargiti per il raggiungimento di finalità istituzionali. Dalla documentazione allegata risulta che con decisione della Commissione Cee del 31.12.1989 è stato approvato il quadro comunitario di sostegno, incluso quello per la Regione C..., e che con la successiva Decisione n. 2988/3 del 20.12.90 è stato approvato il piano operativo per la C... Lo stesso Piano nell'ambito del sottoprogramma n. 5 "infrastrutture di supporto" prevede una specifica sub-misura dal titolo "Azioni di ricerca scientifica" con l'obiettivo di finanziare progetti di ricerca tecnologica in C. Dalla convenzione stipulata tra la Regione C... e l'Università risulta (art.7) altresì che i risultati della ricerca scientifica svolta vadano rimessi alla Regione divenendo patrimonio di questa, con l'effetto che gli stessi potranno essere utilizzati secondo le proprie scelte e le proprie determinazioni. Al riguardo la scrivente fa presente che nel caso in esame risulta determinante verificare, al fine di stabilire il regime Iva applicabile ai contributi erogati dalla Regione, se gli stessi si configurino quali corrispettivi di specifici servizi prestati dall'ente Università, o piuttosto concretizzino una contribuzione a fondo perduto. Nel primo caso si individuerrebbe l'esistenza di attività rilevante agli effetti del tributo, mentre nel secondo, in assenza di un sottostante rapporto obbligatorio vincolante per le parti, l'operazione rimarrebbe fuori dal campo di applicazione dell'Iva assumendo l'erogazione esclusivo carattere di liberalità. Orbene si sottolinea in premessa che ai sensi dell'art.3 del DPR 26.10.1972 n.633, **costituiscono prestazioni di servizi soggette all'imposta sul valore aggiunto quelle rese verso corrispettivo sulla base di contratti d'opera, appalto e simili derivanti da obbligazioni di fare, di non fare e di permettere**, quale ne sia la fonte. Quanto sopra premesso, in ordine alla disciplina generale concernente l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, si precisa che dalla suddetta convenzione emerge che a fronte delle prestazioni rese dall'Università è stabilita la corresponsione di compensi da parte della Regione. Tale considerazione unitamente alla circostanza che i risultati dell'attività di sperimentazione e ricerca, secondo quanto disposto dalla convenzione stessa, vengono acquisiti nella sfera giuridico-patrimoniale della Regione, pone in evidenza la sussistenza di un nesso di sinallagmaticità tra l'erogazione del contributo e l'attività svolta dall'Università, nel quadro di un rapporto contrattuale. Il finanziamento in discorso si configura pertanto, a parere della scrivente, come corrispettivo di prestazioni di servizi rese nei confronti del soggetto attuatore, assoggettabile, come tale, all'imposta sul valore aggiunto secondo quanto disposto dal citato art.3 del DPR n. 633/1972.

**Risoluzione 151/E/III-7-1088 dell'11.2.1997 (Min. Fin., Dipartimento Entrate, Dir. Centr. Affari giuridici e contenzioso) – Versamenti degli enti pubblici per corsi di formazione**

Con istanza diretta alla scrivente il dott. G.D.G., nella veste di liquidatore della C. srl ha chiesto taluni chiarimenti in merito al trattamento tributario, agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, da riservare all'attività di gestione di corsi di formazione professionale svolta dalla stessa società C. Più specificatamente la suddetta società ha chiesto di conoscere se i versamenti di somme eseguiti a suo favore dalla regione Marche possano beneficiare del trattamento di esclusione dal campo di applicazione dell'IVA, ai sensi dell'art.8, comma 34, della legge 11.03.1988 n.67 e se la medesima società, assumendo la qualità di soggetto passivo di imposta, possa esercitare il diritto alla detrazione dell'IVA assolta in via di rivalsa sugli acquisti di beni e servizi. E' stato fatto presente che la cennata società C., come si evince dall'art.4 dello statuto, ha per oggetto "l'attività di formazione professionale avanzata nell'ambito della Regione Marche da perseguire attraverso lo svolgimento di corsi e seminari appositamente organizzati". Con i decreti 5/MA/26/845/81 e 01/88/26/45, rispettivamente del 10.08.1988 e del 23.04.1988, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, ha concesso alla Regione Marche contributi per la realizzazione di un progetto speciale di riqualificazione per n. 180 operatori di formazione professionale, nonché per la realizzazione di n.68 corsi specificati e raggruppati nel piano straordinario di formazione professionale predisposto per la zona della Valle del Tronto. Nel contempo, la detta Regione ha conferito alla società C. l'incarico di gestire i programmi previsti dai suddetti decreti alle condizioni in essi stabilite. Successivamente la società C. ha stipulato una convenzione con la Con. Spa, la quale ha assunto l'impegno della realizzazione dei suddetti corsi. Codesta Direzione Regionale con la nota in riferimento ha ritenuto opportuno, in ragione della particolarità della fattispecie ed in relazione alla sua rilevanza economica, sottoporre la questione all'esame di questa Direzione Centrale. In relazione alla prospettata fattispecie, torna utile premettere che l'art.8, comma 34, della legge 11.03.1988, n. 67, aveva stabilito che "i versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione dei corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale, non devono intendersi, agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, quali corrispettivi di servizi, né devono intendersi soggetti alla ritenuta d'acconto". Con la circolare n. 81/430749 del 6.12.1990 la soppressa Direzione Generale delle Tasse e delle Imposte Indirette sugli Affari ha avuto modo di chiarire il contenuto della suddetta disposizione normativa, ed in particolare ha precisato che l'esclusione dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto concerna unicamente i corrispettivi versati dagli enti pubblici nell'ambito del rapporto contrattuale con i soggetti che eseguono i corsi di cui trattasi. Con la medesima circolare è stato precisato che la richiamata normativa, pur escludendo dal campo di applicazione dell'IVA i cennati versamenti, non assume rilievo ai fini della qualificazione dell'attività di organizzazione ed esecuzione dei corsi stessi, che mantiene la sua essenziale natura commerciale. Pertanto i soggetti che, dietro corrispettivo, organizzano ed eseguono, con carattere di abitualità, i corsi in rassegna assumono, ai sensi dell'art.1 del decreto del Presidente della Repubblica 26.10.1972, n.633, la qualifica di soggetti passivi di imposta, con il conseguente obbligo di assolvere gli adempimenti previsti nel titolo secondo del medesimo decreto, come già precisato da ultimo con la risoluzione n.124/E del 12.07.1996. Inoltre, con la precedente circolare n.57 del 6.12.1989 era stato chiarito che l'esclusione dal tributo, delle operazioni in argomento, attesa la generica formulazione della relativa norma, si rende applicabile a tutti i corsi aventi per oggetto la formazione, l'aggiornamento, la riqualificazione e la riconversione del personale, a nulla rilevando che i corsi stessi siano o meno riservati esclusivamente al personale per il quale l'ente pubblico effettua i versamenti. Per quanto concerne poi il significato che assume il concetto di "personale" si era anche chiarito che non è necessario, ai fini dell'applicazione del beneficio fiscale, che tra l'ente committente ed i soggetti che frequentano i corsi sussista un rapporto di lavoro dipendente, essendo i corsi stessi finalizzati anche a creare occupazione. Tanto premesso in linea generale, la scrivente ritiene di dover confermare che i versamenti eseguiti fino al 31.12.1993 dalla Regione Marche alla società istante C. a fronte della esecuzione dei cennati corsi evidenziano operazioni escluse dal campo di applicazione dell'IVA, ma poste in essere nell'esercizio di impresa, con conseguente diritto della società medesima di effettuare la detrazione dell'imposta assolta o ad essa addebitata in via di rivalsa, in relazione agli acquisti di beni e servizi aventi diretta connessione con l'attività svolta, fatte salve le preclusioni espressamente indicate nell'art.19 del suddetto decreto presidenziale n.633 del 1972. Per quanto concerne invece le prestazioni rese dalla società Con. Spa alla committente società C. in esecuzione della citata convenzione tra esse posta in essere, ed avente ad oggetto la realizzazione dei corsi, si precisa che esse rientrano nell'ambito di applicazione dell'IVA, con conseguente loro assoggettamento all'aliquota ordinaria del 19 per cento, atteso che in questo rapporto il corrispettivo non viene versato da un ente pubblico. Torna utile, infine, rammentare che con l'art.14, comma 10, della legge 24.12.1993, n.537, al fine di rendere la disciplina fiscale interna conforme ai principi comunitari, si è disposto che, a decorrere dal primo gennaio 1994, i versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione dei corsi sopra menzionati costituiscono, in ogni caso, corrispettivi di prestazioni di servizi esenti dall'IVA, ai sensi dell'art.10 del citato DPR n.633/1972, con la conseguente indebitabilità dell'imposta assolta sugli acquisti di beni e servizi utilizzati per lo

**Risoluzione 17/E/III-7-920 dell'11.2.1997 (Min. Fin., Dipartimento Entrate, Dir.Centr.A) **fari giuridici e contenzioso) - Versamenti degli enti pubblici per corsi di formazione****

Con istanza diretta alla scrivente la Regione Autonoma Valle d'Aosta ha fatto presente che, in base alla legge regionale n.28 del 5.05.1983, realizza la formazione professionale quale strumento della politica attiva del lavoro, sia attraverso la gestione diretta, organizzando a tal fine personalmente i corsi o affidandone l'organizzazione e la gestione ad una struttura esterna, sia attraverso la gestione convenzionata, stipulando in tal caso apposite convenzioni con imprese o loro consorzi che hanno fatto istanza per inserire i corsi che intendono organizzare nel piano regionale di formazione. In relazione a tali fattispecie la Regione Autonoma Valle d'Aosta ha chiesto di conoscere il parere della scrivente in merito al trattamento IVA applicabile ai corrispettivi da essa erogati. In proposito si fa presente che l'art 14 della legge 24.12.1993, n.537, ha stabilito che dal 1.01.1994 "i versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale costituiscono in ogni caso corrispettivi di prestazioni di servizi esenti dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26.10.1972, n.633". Con circolare del 10.08.1994 n.150/E la scrivente ha precisato che la citata disposizione prevede un regime di esenzione per i corrispettivi versati dagli enti pubblici a fronte della esecuzione dei corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale, e che i corsi di formazione svolti nei confronti di soggetti diversi dagli enti pubblici possono fruire anche essi del trattamento di esenzione dell'IVA in base alla previsione di cui all'art.10 n.20 del DPR 26.10.1972 n. 633, ma a condizione che siano eseguiti da istituti o scuole riconosciute da pubbliche amministrazioni e che il riconoscimento prescritto dalla richiamata norma sia relativo ai corsi stessi. Si sottolinea, pertanto, che la disposizione recata dal comma 10 del citato art.14, non contiene alcuna indicazione circa le caratteristiche dei soggetti che rendono ad enti pubblici prestazioni aventi ad oggetto l'esecuzione dei corsi di formazione; per questi, l'esenzione dall'applicazione del tributo non è quindi subordinata alla condizione che si tratti di istituti riconosciuti da pubbliche amministrazioni. Non rileva altresì che i partecipanti al corso si no dipendenti dell'ente pubblico che effettua i versamenti ovvero che il corso sia riservato esclusivamente al personale dipendente. Per fattispecie diverse non si rende, invece, applicabile l'esenzione dall'IVA prevista dalle due disposizioni citate. Si rende opportuno, inoltre, precisare che i versamenti erogati dagli enti pubblici per la esecuzione dei corsi di formazione rilevano ai fini IVA, con applicazione della disciplina sopra descritta, qualora siano effettuati a fronte di obbligazioni contrattuali assunte dagli esercenti stessi nell'esercizio di attività di impresa. assumendo, in tali casi, la natura di corrispettivi di prestazioni di servizi. Qualora, viceversa, assumano natura contributiva con intenti, di liberalità, esulano dal campo di applicazione del tributo e sono, altresì, esclusi dalla ritenuta alla fonte, ai sensi della disposizione

**Risoluzione 363852.del 2-2-1979 (Min. Fin.- Dir. Gen. Tasse) - Consorzi tra imprese**

Un consorzio costituito ai sensi dell'art. 2602 del Codice civile, ha fatto presente che ha per oggetto l'istituzione di un'**organizzazione comune tra imprese consorziate** per la disciplina e lo svolgimento relativi all'acquisizione mediante contratto di appalto, in nome e per conto delle imprese stesse, dei lavori relativi alle opere di sistemazione dell'area destinata all'impianto nucleare Alto Lazio, alla ripartizione dei lavori da eseguire tra le imprese consorziate, ferma restando l'autonomia di queste ultime in ordine all'esecuzione dei lavori stessi; alla gestione di tutti i rapporti con l'ente appaltante (contabilità di lavori, documentazione e controllo degli stati di avanzamento, riscossione dei corrispettivi e loro ripartizione al lordo tra le consorziate). Ora il consorzio istante nell'evidenziare che la propria funzione è di coordinare l'attività delle consorziate e di rappresentarle nei confronti dei terzi in base al rapporto organico nascente dall'atto consortile, ha chiesto di conoscere se le fatture relative ai compensi corrisposti dall'ente appaltante per i lavori eseguiti debbano essere emesse dal consorzio stesso o dalle singole imprese. Al riguardo deve osservarsi che, come è dato rilevare dalle norme statutarie che regolano l'attività del consorzio, lo stesso nei rapporti con i terzi agisce in nome e per conto delle consorziate, alle quali vanno quindi ricondotti tutti gli effetti derivanti dai rapporti posti in essere. Limitandosi pertanto l'attività del consorzio all'esplicazione di un **mandato con rappresentanza**, il medesimo dovrà ritenersi soggetto passivo agli effetti dell'IVA soltanto per i compensi eventualmente corrispostigli dalle imprese consorziate per l'attività di intermediazione. Conseguentemente le attribuzioni dei corrispettivi dell'appalto alle singole imprese consorziate, da parte del Consorzio, non costituiscono operazioni rilevanti agli effetti del tributo, rappresentando semplici ripartizioni di somme. Da quanto precede discende che la fatturazione dei corrispettivi riflettenti gli appalti dovrà essere effettuata nei confronti dell'ente appaltante dalle singole imprese in relazione alle rispettive prestazioni.

**Risoluzione 399932 del 5-1-1985 (Min. Fin. Dir. Gen. Tasse) - Fatturazione di appalti da parte di imprese associate**

Il presidente della Confederazione Nazionale dell'Artigianato ha fatto presente che, nella pratica commerciale, le imprese artigiane si associano in consorzi per assumere i lavori da parte della committenza industriale o pubblica e per garantirne la totale esecuzione. I rapporti di appalto, secondo quanto risulta dall'istanza sono stipulati, per espressa volontà delle ditte committenti i lavori, tra queste ultime e il consorzio, il quale a sua volta commette l'esecuzione dei lavori alle singole imprese consorziate. Tali essendo i rapporti che vengono posti in essere, il **consorzio**, agli effetti dell'IVA, opera nel modo seguente:

1. ciascuna impresa consorziata fattura al consorzio il costo della parte di esecuzione da essa compiuta, assoggettandola all'IVA;
2. il consorzio che riceve dai suoi associati tante fatture corrispondenti a tante prestazioni effettuate emette un'unica fattura, a carico del committente, con l'IVA corrispondente;
3. il consorzio che riceve un'IVA dal committente ha diritto di portare in detrazione l'IVA corrisposta agli associati per le fatture da loro emesse a carico del consorzio;
4. il consorzio per i compensi che riceve dagli associati al fine della copertura delle spese sostenute deve emettere regolare fattura assoggettata ad IVA.

Tanto premesso l'istante chiede di conoscere se l'operato sopra descritto sia conforme alla disciplina dell'IVA. Esaminati i termini del quesito prospettato la scrivente riconosce legittimo il comportamento adottato ai fini dell'IVA dal consorzio in discorso, sempreché i rapporti di appalto posti in essere siano stipulati nei termini sopra descritti. Tuttavia comunque utile precisare che nel caso in cui il consorzio stipuli i contratti di appalto con i terzi non in proprio ma agendo in nome e per conto delle consorziate - alle quali quindi vanno direttamente ricondotti tutti gli effetti derivanti dai rapporti posti in essere - l'attività del consorzio stesso si identifica nell'esplicazione di un **mandato con rappresentanza** con l'effetto che il medesimo deve ritenersi soggetto passivo agli effetti dell'IVA soltanto per i compensi eventualmente corrispostigli, anche se a titolo di rimborso spese, dalle imprese consorziate per l'attività di intermediazione. In tale fattispecie per l'esecuzione dei lavori ciascuna impresa fatturerà direttamente al committente il corrispettivo dei lavori stessi. Conseguentemente le eventuali attribuzioni, nell'ambito del rapporto di mandato con rappresentanza, dei corrispettivi per l'esecuzione dell'opera alle singole imprese consorziate, da parte del consorzio, non sono operazioni rilevanti agli effetti del tributo, costituendo le stesse semplice ripartizione di somma.

#### **Risoluzione 460437 del 4-8-1987 (Min. Fin.- Dir. Gen. Tasse) - Fatturazione di appalti da parte di imprese associate**

Con separate istanze alcuni professionisti hanno rappresentato alla scrivente i particolari rapporti finanziari che sono posti in essere fra le imprese di costruzione per l'esecuzione di opere pubbliche, la **società consortile** tripartita costituita ai sensi dell'art. 2615-ter del Codice civile e dell'art. 23-bis della legge 8-8-1977, n. 584 introdotto con l'art. 12 della legge 8-10-1984, n. 687 e l'ente appaltante l'opera pubblica. In relazione a quanto sopra gli istanti hanno fatto presente che agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, una società consortile, assuntrice dell'appalto di opere pubbliche che eseguirà direttamente, intenderebbe contabilmente operare con le seguenti modalità ed hanno chiesto di conoscere se le relative procedure siano in linea con le disposizioni che disciplinano il tributo:

- a) emissione di fatture assoggettate all'IVA nei confronti degli enti committenti;
- b) attribuzione ai soci consortisti dei corrispettivi riscossi ed imputazione agli stessi di tutti i costi e spese sostenuti in proporzione alle rispettive quote di partecipazione mediante emissione di documenti contabili non assoggettati ad IVA;
- c) emissione, a fine esercizio, di nota di accredito o di addebito non soggetta all'IVA onde rettificare i conti nei confronti dei soci consortisti in sede di bilancio o di rendiconto;
- d) osservanza, da parte della società consortile, di tutti gli adempimenti prescritti dal DPR 26;
- e) l'art. 10-1972, n. 633, concernenti, in particolare, la fatturazione delle operazioni, la registrazione dei documenti contabili, le liquidazioni ed i versamenti periodici dell'imposta dovuta, la presentazione delle dichiarazioni annuali.

Codesto Ispettorato compartimentale con le note in riferimento ha fatto presente di ritenere corretta la procedura che intende adottare il consorzio interessato nella considerazione che lo stesso assume in proprio i lavori di appalto eseguiti direttamente e che tra la società consortile e le imprese consorziate non è dato rinvenire rapporti economici rilevanti agli effetti dell'IVA. La scrivente, nel condividere il pensiero di codesto Ispettorato in ordine alla specifica fattispecie rappresentata, osserva che diverse sarebbero le conclusioni qualora i lavori, assunti nei confronti della stazione appaltante dal consorzio o società consortile, vengano eseguiti, per quantità ed importi determinati, dalle singole imprese, o sulla base di specifici rapporti contrattuali interni, ovvero per effetto di particolare rapporto organico previsto dallo statuto consortile che conferisce all'ente il potere di rappresentanza delle imprese stesse. La scrivente, nel condividere il pensiero di codesto Ispettorato in ordine alla specifica fattispecie rappresentata, osserva che diverse sarebbero le conclusioni qualora i lavori, assunti nei confronti della stazione appaltante dal consorzio o società consortile, vengano eseguiti, per quantità ed importi determinati, dalle singole imprese, o sulla base di specifici rapporti contrattuali interni, ovvero per effetto di particolare rapporto organico previsto dallo statuto consortile che conferisce all'ente il potere di rappresentanza delle imprese stesse. Nel primo caso, invero, il consorzio o società consortile, soggetto autonomo di imposta, come ha avuto modo di chiarire l'Avvocatura generale dello Stato con la consultazione n. 759/86 del 7-4-1987, deve emettere fatture assoggettate all'IVA nei confronti della stazione appaltante, mentre le singole imprese debbono fatturare all'ente consortile i rispettivi lavori eseguiti; nella seconda ipotesi, invece, non potendo il rapporto consortile, attesa la sua natura organica, essere inquadrato nella disciplina del contratto di commissione, non è dato individuare rapporti contrattuali tra l'ente consortile e le singole imprese (Cass. 15-2-1951, n. 382), con lo effetto che queste ultime dovranno fatturare direttamente alla stazione appaltante le prestazioni di servizi

Ciò, beninteso, nel presupposto che l'ente, in virtù del patto consortile, abbia impegnato nei confronti di terzi direttamente le imprese consorziate e abbia svolto, quindi, un'attività esclusivamente giuridica in attuazione delle finalità mutualistiche che hanno ispirato la nascita dell'organismo. Differenti considerazioni vanno invece svolte per le opere assunte in appalto dalle **associazioni temporanee di imprese**, ai sensi della richiamata legge n. 584 del 1977 ed eseguite unitariamente da società consortili tra esse costituite sulla base della specifica disciplina recata dall'art.23-bis della legge stessa introdotto, come detto, con l'art.12 della successiva legge n. 687 del 1984. In tali casi si verte nell'ipotesi di società costituite fra imprese riunite temporaneamente ai soli fini dell'esecuzione unitaria dei lavori già aggiudicati alle imprese stesse per cui quelle assumono la funzione di strumento operativo delle singole imprese. La norma, infatti, espressamente dispone che la società consortile "subentra", senza che ciò costituisca alcun effetto **subappalto** o cessione di contratto e senza necessità di autorizzazione od approvazione, nell'esecuzione totale o parziale del contratto e non anche nel rapporto contrattuale posto in essere dalle singole imprese con la stazione appaltante. La società esecutrice dei lavori ha relazioni dirette solo con terzi e con le imprese riunite le quali mantengono, a loro volta, i rapporti derivanti dall'originario contratto. Le società consortili, pertanto, sono tenute ad emettere fatture, con rivalsa dell'IVA, nei confronti delle singole imprese sulla base dei costi sostenuti, mediante imputazione delle rispettive quote. Queste ultime, a loro volta, attesa l'autonomia gestionale sia ai fini fiscali che della corresponsione degli oneri sociali, sancita dall'art. 2, ultimo comma, della legge n. 584/1977, emettono fatture, ciascuna per gli importi di propria spettanza, nei confronti degli enti committenti.

**Risoluzione 550231 del 28-6-1988 (Min. Fin.-Dir. Gen. Tasse) - Fatturazione di appalti da parte di imprese associate**

La società C. spa con sede in ... ha fatto presente che con contratto di appalto stipulato in data 25-9-1985 la I. spa ha affidato l'esecuzione di un lotto di lavori indivisibili, rientrante nel programma straordinario di edilizia pubblica e opere integrative di cui alla legge 25-3-1982, n. 94, ad un **gruppo d'imprese, riunite ai sensi della legge 8-8-1977, n.584**, costituito da essa società C., impresa mandataria, dalla S. spa e dalla A. srl, tutte con sede in... Le dette imprese per l'esecuzione dei lavori hanno regolato i loro rapporti giuridici, tecnici ed economici sulla base di un mandato collettivo speciale posto in essere in data 8-7-1985, di un regolamento del mandato collettivo in data 20-7-1985, di una successiva pattuizione del 30-7-1985, con la quale sono state fissate le rispettive quote di partecipazione e infine di un contratto stipulato in data 30-8-1985 con il quale sono stati attribuiti alle imprese riunite taluni compiti specifici. Precisa la società istante che dai citati atti posti in essere emerge in modo inequivocabile che ciascuna in presa esegue la propria quota di lavori in totale autonomia fiscale, gestionale ed operativa e con personale responsabile in ordine alla perfetta esecuzione dei lavori a ciascuna affidati in base al citato regolamento, con il quale è stato tra l'altro stabilito che le imprese sopra indicate, costituenti il gruppo, partecipano all'esecuzione delle opere, senza creare un'organizzazione comune, nelle misure, rispettivamente, del 50 per cento e del 25 per cento. In relazione a quanto sopra e tenuto conto del disposto dell'art. 22, ultimo comma, della citata legge n. 584 del 1977, le imprese, ai fini degli adempimenti prescritti dal titolo secondo del DPR 26-10-1972, n. 633, hanno adottato la seguente procedura:

- a) distinta e separata acquisizione, da parte di ciascuna delle imprese riunite, dei beni e dei servizi inerenti l'esecuzione della propria quota di lavori e correlativa fatturazione da parte dei fornitori, dei corrispettivi relativi nei confronti di ciascuna delle singole imprese;
- b) contabilizzazione, da parte di ciascuna delle imprese, delle fatture ad essa individualmente intestate con conseguente separata rilevazione di tutti i costi relativi alla propria quota di lavori;
- c) fatturazione di eventuali cessioni di beni o prestazioni di servizi effettuate, sulla base di quanto previsto dal richiamato regolamento, da parte di ciascuna delle imprese riunite nei confronti delle altre;
- d) fatturazione, da parte di ciascuna delle imprese riunite, all'ente committente I. spa, dei corrispettivi dell'appalto, in misura corrispondente all'anzidetta quota di partecipazione all'associazione, con separata rilevazione contabile di tutti i ricavi relativi alla propria quota dei lavori.

Quanto sopra rappresentato, la società istante ha chiesto di conoscere se la procedura adottata sia conforme alle disposizioni recate dal titolo secondo del citato DPR n. 633 del 1972, con riferimento alle specifiche disposizioni contenute nella ripetuta legge n.584 del 1977. L'Ispettorato compartimentale tasse di..., dopo aver analizzato le disposizioni contenute negli artt. 20 e 21 della citata legge n. 584 del 1977 concernenti, rispettivamente, la previsione che, per l'esecuzione di opere pubbliche, un'impresa qualificata capogruppo, possa esprimere offerta in nome e per conto proprio e delle altre imprese, dalle quali ha ricevuto mandato collettivo speciale con rappresentanza e l'assunzione della responsabilità solidale delle singole imprese, in ordine alla esecuzione dell'opera da realizzare, quale diretta conseguenza dell'offerta congiunta, ha posto particolare attenzione al disposto dell'ultimo comma del successivo art. 22 il quale testualmente recita che il rapporto di mandato (con rappresentanza) "non determina di per sé organizzazione o associazione fra le imprese riunite, ognuna delle quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione e degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali". Dalle richiamate disposizioni della legge n. 584, a parere dell'Ispettorato emerge che il legislatore ha creato una figura, la riunione di imprese, cui ha voluto attribuire il crisma della assoluta trasparenza evitando, così, il sorgere di un'entità che possa porsi come uno schermo tra le parti del rapporto contrattuale di appalto e divenire, così, titolare di rapporti giuridici.

La tesi troverebbe conferma nella formulazione letterale adottata dal legislatore con la riportata norma dell'art.22, laddove viene ribadito che il rapporto di mandato non è tale, di per sé, da determinare organizzazione o associazione tra le imprese riunite. La disposizione, peraltro, escluderebbe la nascita di un nuovo e autonomo organismo ove le imprese, temporaneamente riunite, decidessero di instaurare un rapporto associativo che si differenzi dallo schema delineato dalla legge stessa. A tal fine, ha osservato l'Ispettorato, necessita l'ulteriore circostanza che "per natura delle spese da eseguire, l'appalto non è separabile tra le varie imprese, non potendosi attribuire a ciascuna di esse i costi ed i ricavi dell'opera". Conclude l'Ispettorato che nel caso prospettato con la citata istanza la procedura adottata sembra corrispondente in pieno a quella descritta nella risoluzione 384989 del 19-2-1981 con la quale questo Ministero ha ritenuto che il rispetto dell'obbligo di distinta fatturazione e registrazione delle operazioni, relative alla esecuzione dei lavori di competenza delle singole imprese, sia determinante ai fini dell'inquadramento del raggruppamento di imprese nello schema normativo delineato dalla ripetuta legge 584 del 1977. Esaminata la prospettata fattispecie lo scrivente, nel concordare con le considerazioni formulate dall'Ispettorato in ordine alla problematica recata dalla legge n. 584/1977, ritiene opportuno dover evidenziare che l'elemento determinante per l'esistenza di un nuovo soggetto distinto dalle singole imprese formanti il gruppo, come tale titolare di autonomi rapporti giuridici ed economici, non è dato dalla circostanza che per la natura delle spese emerge l'impossibilità di attribuire a ciascuna impresa i costi e i ricavi derivanti dall'esecuzione unitaria dell'opera, bensì dal fatto che le imprese raggruppate si comportano nella esecuzione dell'appalto in modo unitario e indistinto, sia all'interno del raggruppamento stesso che nei confronti dei terzi, perdendo la propria autonomia gestionale nei complessi rapporti giuridici posti in essere. Né a tal fine assume determinante rilievo la circostanza che l'opera da eseguire abbia il carattere della indivisibilità oggettiva e funzionale, potendosi validamente realizzare, in una ripartizione percentuale dell'opera, la divisibilità contabile, tecnica e gestionale. D'altra parte, anche nel contesto della disciplina recata dalla legge in esame, non può prescindersi dalla considerazione di diritto sostanziale che, vertendosi in tema di mandato con rappresentanza, si rendono comunemente applicabili le disposizioni di carattere generale in materia di rappresentanza tra le quali essenziale quella recata dall'art. 1388 del Codice civile in base alla quale "il contratto concluso dal rappresentante in nome e nell'interesse del rappresentato, nei limiti delle facoltà conferitegli, produce direttamente effetto nei confronti del rappresentato". Alla stregua dei suesposti criteri di massima e delle considerazioni formulate dall'Ispettorato, lo scrivente, esaminati gli atti trasmessi dalla società interessata in allegato all'istanza citata, e in modo particolare il regolamento del mandato collettivo speciale sottoscritto dalle imprese riunite in data 20-7-1985, ritiene di poter affermare che nella fattispecie le imprese stesse, nell'esecuzione dell'appalto, si sono attenute allo schema delineato dalla ripetuta legge n. 584 e non hanno creato quindi, un nuovo, autonomo soggetto, titolare di rapporti giuridici, economici e conseguentemente fiscali. L'art. 9 del regolamento prevede che "l'esecuzione dei lavori verrà ripartita tra le imprese costituenti il gruppo conformemente a quanto sarà deciso prima dell'inizio dei lavori". Il successivo art. 10 precisa che "ciascuna delle imprese deve provvedere alla gestione in proprio dei lavori ad essa affidati, assumendo la mano d'opera e procurandosi i mezzi, le forniture ed i finanziamenti a ciò necessari". Delle obbligazioni nascenti dagli atti e contratti indicati dal comma precedente, risponde esclusivamente l'impresa che li ha posti in essere per l'esecuzione della sua quota di contratto. Ciascuna impresa resta indipendente e conserva la propria autonomia nell'esecuzione, gestione e amministrazione dell'eventuale quota dei lavori di propria competenza e responsabilità e per tale quota assume tutti i rischi di carattere tecnico, economico, finanziario e fiscale conseguenti all'esecuzione del relativo contratto. Pertanto le imprese si impegneranno per le quote di loro competenza a valutare e redigere i relativi preventivi tecnici, studiando le soluzioni più idonee per consentire l'effettuazione delle attività e dei lavori. Resta inteso che le imprese, come sopra detto, saranno responsabili per le quote di rispettiva competenza e di loro valutazione diretta sotto l'aspetto sia tecnico, sia economico, non avendo diritto ad alcun altro compenso se non quanto previsto nei documenti contrattuali. Pertanto le altre imprese non sono responsabili dei risultati di gestione che ottengono le singole imprese in relazione alle prestazioni di lavori e servizi da loro espletati". Nell'art.15 è previsto che "ciascuna impresa risponde di tutti i lavori che si è obbligata ad eseguire, anche se questi non siano stati riportati nelle disposizioni contrattuali. La stessa previsione di rapporti economici intersoggettivi depone ancora nel senso che, nella fattispecie in esame, v'è stata chiara volontà da parte di ciascuna di esse di mantenere autonomia gestionale e fiscale. Per effetto di quanto sopra il Ministero, conformemente a quanto chiarito con la richiamata nota 384989 del 19-2-1981, emanata in occasione di analoga fattispecie ritiene che la procedura posta in essere dalle imprese riunite, come enunciata dall'istanza della società C, sia regolare e conforme alle

*(Risoluzioni del Ministero delle Finanze)*

## 6 – PERSONALE DOCENTE ED EQUIPARATO

### 6.1 - Prestazioni

#### 6.1.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

Questa voce comprende il personale docente e codocente, i *tutor*, i docenti di sostegno impegnati nell'area dell'emarginazione sociale, i direttori, i componenti di eventuali comitati tecnico-scientifici.

Il personale di cui trattasi può appartenere a varie categorie professionali (liberi professionisti, dipendenti da enti pubblici e di formazione, tecnici di aziende, docenti universitari, dirigenti della PA, titolari di imprese, ecc.) riconducibili, comunque, in due tipologie a seconda che siano interni o esterni al soggetto beneficiario del finanziamento e/o attuatore del progetto.

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.

L'incarico specifico, nell'ambito dell'azione finanziata, preferibilmente formalizzato prima dell'inizio del corso, deve essere coerente alle funzioni abitualmente espletate e/o all'esperienza professionale del dipendente.

Per individuare il costo del **personale interno** occorre fare riferimento alla retribuzione su base annua (diretta, indiretta e differita) di cui il dipendente utilizzato è in godimento entro i limiti contrattuali di riferimento (CCNL, eventuali accordi aziendali più favorevoli).

La retribuzione deve essere rapportata alle ore d'impegno nell'attività finanziata.

Non è ammissibile il costo relativo al tempo che i docenti eventualmente impieghino per preparare le lezioni o per correggere gli elaborati. Tale circostanza si può riscontrare anche nell'ambito dell'istruzione scolastica, senza che ai docenti sia corrisposto alcun corrispettivo aggiuntivo.

Più precisamente l'importo totale degli elementi costitutivi della retribuzione in godimento (con esclusione degli elementi mobili) e di quella differita (T.F.R.), maggiorato degli oneri sociali e riflessi, deve essere diviso per il monte ore di lavoro. Il **costo orario** così ottenuto, moltiplicato per il numero delle ore di impegno nell'azione finanziata, rappresenta il costo imputabile al FSE.

### Rivalutazione TFR

Si comunicano le motivazioni che hanno portato questo Ufficio a ritenere non ammissibili i costi relativi alla rivalutazione del TFR.

Il TFR è regolato dalla Legge n.297/82. Lo stesso, com'è noto, ha natura di "retribuzione differita" e, secondo quanto risulta dai lavori preparatori della legge citata, rappresenta una forma di risparmio forzoso per il lavoratore e di **finanziamento in favore del datore di lavoro** (vedi Cassazione 09/06/1992 n.5606).

A conforto di tale tesi, la Legge 23/12/1996 n.662, all'art.3, comma 211, dispone l'obbligo, per i datori di lavoro sostituiti d'imposta, di versare, in anticipo, una percentuale dei TFR complessivamente maturati, "a titolo d'acconto delle imposte dovute su tali trattamenti dai dipendenti".

In pratica, il datore di lavoro dovrebbe annualmente accantonare gli importi di TFR, i quali, se debitamente investiti, frutterebbero interessi ben più alti di quelli previsti dalla legge a titolo di rivalutazione. Viceversa, spesso e volentieri, il datore di lavoro utilizza tali retribuzioni differite, per finanziare la propria attività imprenditoriale, risparmiando, di fatto, interessi passivi che, certamente, risulterebbero superiori alla percentuale di rivalutazione prevista dalla legge.

Si ritiene pertanto che le quote relative alla rivalutazione del TFR, non comportano una spesa per l'azienda in quanto la stessa, volontariamente, utilizza tali somme (non proprie) per finanziarsi a costi inferiori di quelli correnti sul mercato. In ogni caso, la rivalutazione del TFR, ha come obiettivo quello di salvare il potere d'acquisto delle retribuzioni accantonate e pertanto, per tassi d'inflazione annui intorno o superiori al 5%, non coprirebbe nemmeno la svalutazione monetaria stessa.

*(Direzione provinciale del lavoro di Bari)*

### Costo orario lavoratori dipendenti

Il concorso del FSE è calcolato sulla base di un montante costituito dal **salario lordo compresi tutti i contributi sociali**, siano essi a carico del lavoratore o del datore di lavoro nel limite delle previsioni della legislazione nazionale.

Per contro, **sono esclusi tutti gli emolumenti diretti a far beneficiare le persone coinvolte nelle azioni di vantaggi particolari e supplementari e quant'altro non abbia carattere obbligatorio.**

Quando i lavoratori dipendenti beneficiano di una copertura sociale senza che il relativo onere sia pagato dagli stessi o dai datori di lavoro, l'ammontare dell'esonero accordato dai poteri pubblici nazionali è preso in considerazione per la determinazione del contributo del FSE.

*(dal resoconto di una riunione presso la CE dei rappresentanti delle amministrazioni regionali)*

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.

### Costo medio orario degli operatori della formazione professionale regolati dal CCNL degli enti convenzionati – Attività formativa cofinanziata dal FSE

Come è noto, l'orario di lavoro è regolato dal CCNL, dove è stabilito che per tutto il personale dipendente, a tempo pieno, l'impegno annuo di lavoro ammonta a 1590 ore (con esclusione del periodo di ferie e festività) suddiviso in 36 ore settimanali.

Per i formatori a tempo pieno, il contratto stabilisce che l'attività di formazione diretta non può superare le 800 ore annue, articolate settimanalmente con una media di 22 ore. Le restanti 790 ore sono ripartite in rapporto alle funzioni previste nella declaratoria del formatore e comprendono, eventualmente, anche il coordinamento e le attività di sistema.

In effetti, non appare chiaro come si debba intendere il richiamo alla declaratoria anche se, in un successivo comma dello stesso articolo, si afferma che parte delle 790 ore residuali debbano essere utilizzate in attività di aggiornamento del singolo formatore.

Il contratto, in definitiva, non indica in modo inequivocabile quale debba essere il comportamento da tenere nella gestione operativa del costo del personale. Tuttavia, appare chiaro che il *vademecum* laddove non considera ammissibile il costo relativo al tempo che i docenti impiegano per la preparazione delle lezioni e per la correzione degli elaborati, vuole riferirsi a docenti esterni, per i quali la **retribuzione oraria stabilita sulla base dei parametri di cui alla circolare n°101/97**, deve ovviamente intendersi comprensiva anche dell'attività preparatoria. Peraltro, nel *vademecum* si fa costante riferimento a quanto stabilito dai CCNL.

Alla base dell'eligibilità di ogni spesa, vige il concetto del **"costo reale"**, cioè di spesa effettivamente sostenuta e corrispondente a pagamenti eseguiti e comprovati da fatture quietanzate e/o da documenti contabili aventi forza probante dell'effettiva uscita di cassa. Pertanto, è evidente che, alla base di ogni calcolo o costruzione di parametro, l'ente debba comunque dimostrare, attraverso tabelle riepilogative, libro paga e buste paga, che non sono apportati ricarichi rispetto al costo annuo complessivo del singolo dipendente.

Per quanto riguarda le prestazioni di formazione diretta s'identificano, quindi, due componenti di costo:

- il costo relativo alle ore di formazione diretta;
- il costo relativo alle ore di preparazione e aggiornamento.

Mentre la prima componente si desume dal registro didattico e delle presenze, la seconda presenta alcuni problemi interpretativi. La modalità tradizionale di rendicontazione del personale di cui al CCNL in oggetto prevede la presentazione di un prospetto annuo per ciascun dipendente dal quale si desume l'ammontare complessivo di ore realizzate nell'esercizio. Pertanto, il costo orario onnicomprensivo su base annua, si potrà individuare dividendo il costo totale del dipendente per le ore totali lavorate. Il prospetto di utilizzo consuntivo annuo dovrà, però, evidenziare l'articolazione delle ore di lavoro realizzate dal dipendente per tipologia di prestazione sulla base delle 1590 ore.

Si possono presumere tre ipotesi diverse:

1. il dipendente svolge unicamente 800 ore di docenza diretta;
2. il dipendente svolge in parte ore di formazione diretta ed in parte coordinamento e progettazione e, quindi, per differenza, si potranno desumere le ore residuali di preparazione e aggiornamento a completamento delle 1590 ore annue contrattuali;
3. il dipendente svolge un minimo di ore di docenza a fronte di un numero massimo di ore a disposizione e, quindi, con un costo orario elevatissimo per l'ente.

Pertanto, al fine di evitare possibili discrasie, si dovrà prioritariamente stabilire un coefficiente che indichi un valore limite e che sarà rappresentato dal rapporto tra le 790 ore a disposizione diviso le 800 ore di docenza, quale valore massimo annuale di impegno nella docenza. Il relativo coefficiente, pari a 0,98 ore, rappresenterà l'impegno orario convenzionale massimo di preparazione per ogni ora di docenza frontale. A titolo esemplificativo si riportano i tre diversi casi:

docenza	800 ore
<u>residuo</u>	<u>790 ore</u>
totale	1590 ore

Il coefficiente (dato dal rapporto 790/800) è 0,98 e, pertanto, per ogni ora di docenza si riconosceranno 1,98 ore di lavoro;

docenza	500 ore
progettazione	150 ore
coordinamento	500 ore
<u>residuo</u>	<u>440 ore</u>
totale	1590 ore

Il rapporto tra le ore residue (di preparazione) e le ore di docenza è  $440/500=0,88$  perciò ogni ora di docenza ha comportato 0,88 ore di preparazione. Per ogni ora di formazione diretta si riconosceranno, quindi, 1,88 ore di lavoro, mentre le ore di coordinamento e di progettazione andranno riconosciute nel rapporto di 1 a 1:

docenza	200 ore
<u>residuo</u>	<u>1390 ore</u>
totale	1590 ore

Il rapporto 1390/200 comporterebbe un coefficiente pari a 6,95, ben superiore al valore limite (0,98) per cui sarà quest'ultimo ad essere utilizzato per ogni ora di docenza riconosciuta per il FSE.

Per tutti gli altri rapporti di lavoro, che non si concretizzano nella docenza frontale, il costo orario deve essere calcolato sulla base dell'impegno annuo di lavoro stabilito dal citato CCNL per tutto il personale dipendente in 1590 ore.

*(lettera circolare della div.VI del Ministero del lavoro n°59757 del 14.09.98)*

Alla categoria di **personale esterno** possono appartenere persone fisiche o enti terzi (fatto salvo quanto previsto in caso di delega).

Il costo del **personale esterno**, impiegato nelle attività formative svolte nell'ambito dei POM, 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. Il soggetto beneficiario del finanziamento, per quanto riguarda le collaborazioni esterne, deve organizzare gli interventi concentrando le ore e/o le giornate in modo da evitare onerosi costi di trasferimento.

Il compenso deve essere prefissato per ora di prestazione, se trattasi di docenza, o per giornata di prestazione se la prestazione è a tempo pieno.

Con i soggetti esterni, il soggetto beneficiario del finanziamento è tenuto a stipulare un contratto (che può consistere anche in una lettera d'incarico controfirmata per accettazione), nelle quali deve essere chiaramente indicato, oltre alla prestazione, il periodo in cui deve essere effettuata, la durata in ore, il corrispettivo orario, la data.

#### **Soggetti titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa**

L'art. 49 del DPR n° 917 del 22.12.86, definisce il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa quello avente per oggetto la prestazione di un'attività:

- non rientrante nell'oggetto dell'arte o della professione esercitata dal contribuente ai sensi del primo comma dell'art.49;
- di natura intrinsecamente artistica o professionale;
- svolta senza il vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto, il quale può soltanto esprimere direttive di massima ai fini dell'esecuzione della prestazione esercitata nel quadro di un rapporto unitario e continuativo;
- con la prevalenza del contributo del lavoro personale del prestatore, nel senso che deve svolgere l'attività senza l'impiego di mezzi dallo stesso organizzati;
- con retribuzione periodica prestabilita.

Sulla base dei predetti requisiti non sembra che, in linea di principio, vi siano indicazioni con rarie affinché alcune attività svolte da persone che operano all'interno della formazione professionale, possano essere inquadrare, al di fuori di un rapporto di lavoro subordinato, in un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. Tuttavia, un siffatto rapporto potrebbe apparire elusivo della norma che obbliga ad instaurare un contratto di lavoro subordinato. In proposito si richiamano gli articoli 2222 e 2229 del c.c. dai quali si evince che, già per loro natura, i **contratti d'opera** e quelli per prestazioni professionali non possono costituire rapporti di lavoro subordinato. Anche se poi, nella pratica, la distinzione dei due tipi di rapporto è risolvibile, comunque, anche attraverso la verifica della rispondenza delle situazioni e dei rapporti concreti agli schemi giuridici. In definitiva, risulta chiaro come l'elemento distintivo ai fini dell'individuazione della natura del rapporto, secondo la più recente **giurisprudenza** in materia, sia proprio la volontà delle parti.

Ne consegue che l'accordo con un lavoratore autonomo è necessario che sia formalizzato in un atto scritto che possa far fede dell'effettiva volontà delle parti, escludendo ogni vincolo di subordinazione "de iure" e "de facto". Tale vincolo è, infatti, l'elemento distintivo fondamentale tra contratto di lavoro subordinato e contratto d'opera, sempreché l'eventuale esistenza di elementi contrastanti non deteriori, in qualche modo, la natura e la qualificazione del rapporto stesso.

\*\*\*

La tipologia di utenza "lavoratori dipendenti" quale indicata dal QCS dell'obiettivo 4, va intesa nell'accezione più ampia di "lavoratori occupati". Pertanto, possono essere compresi in tale tipologia di utenza i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, dal momento che gli stessi risultano comunque "occupati" con un rapporto di carattere parasubordinato, in un'attività esercitata nel quadro di un rapporto unitario e continuativo, con una retribuzione periodica prestabilita e comunque soggetti a direttive di massima ai fini dell'esecuzione della prestazione:

*(risposte a quesiti)*

- per quanto riguarda eventuali incarichi a persone dipendenti dalla PA ed a docenti universitari, si richiama quanto stabilito dalla normativa in materia (legge 23/10/92 n.421; DPR 11.07.80 n° 382; art.58, commi 6 e 7, del D.Lvo 3.02.93 n° 29 e D.lvo 31.03.98 n° 80);

La **docenza impartita dall'imprenditore** rivolta ai dipendenti dell'impresa di cui è titolare è limitata a particolari casi adeguatamente motivati; deve essere prevista nel progetto approvato ed è comunque subordinata alla preventiva **autorizzazione** degli organi istituzionali referenti.

Il compenso, che non potrà superare quello relativo alla fascia di remunerazione più elevata di cui agli specifici parametri fissati con circolari ministeriali, deve essere altresì sottoposto a detta autorizzazione.

#### **Personale interno ed esterno**

Per "personale interno" deve intendersi chiunque assuma le caratteristiche di lavoratore subordinato legato al soggetto gestore ed ai soggetti associati o consorziati con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato. Alla categoria "personale esterno" possono appartenere persone fisiche o personale di organismi terzi, con i limiti posti dalla circolare 130/95. Con i soggetti esterni, il soggetto gestore è tenuto a stipulare un contratto in cui deve essere indicato, oltre al tipo di prestazione, il periodo in cui deve essere svolta, la durata, il corrispettivo e la data. Tale documentazione dovrà essere prodotta in fase di **verifica amministrativo-contabile**. Il personale di una società facente parte di un **consorzio** è considerato a tutti gli effetti personale interno e a corredo del rendiconto dovranno essere esibiti i relativi giustificativi di spesa in originale (buste paga e versamenti contributivi obbligatori). Il personale esterno può fatturare ad una qualsiasi società facente parte del consorzio. Il relativo giustificativo originale dovrà corredare il rendiconto di spesa.

*(risposta a quesito)*

In caso di riunioni collegiali a fini programmatici, di **coordinamento** e/o di valutazione, il costo del personale che vi ha preso parte è riconoscibile, per il tempo impiegato, solo se risultante da verbale.

Analogamente, ogni altra attività o prestazione che non risulti dal registro didattico deve essere documentata da relazioni, resoconti, elaborati individuali certificati dal soggetto beneficiario del finanziamento e/o quant'altro contribuisca a renderla visibile e verificabile.

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.

In ogni caso i seminari o convegni devono necessariamente rivestire carattere tecnico-operativo ed essere strettamente collegati con le attività finanziate.

Il numero delle ore-corso effettuate è un elemento significativo in sede di verifica del costo per il personale docente.

Infatti, oltre a corrispondere al numero delle ore corso previste nel progetto di fattibilità, deve, di norma, corrispondere al numero di ore di docenza riportate nel registro didattico e di presenza e rendicontate.

Se il numero delle ore di docenza retribuite è superiore al numero delle ore-corso, occorre accertare le cause che hanno determinato la differenza, la quale può giustificarsi con lo sdoppiamento di moduli formativi, con momenti di codocenza o di riunioni collegiali per giustificati motivi (coordinamento, messa a punto programma didattico, ecc.).

L'accesso a tali strumenti deve essere previsto nel progetto di fattibilità approvato, avere carattere di eccezionalità ed essere comunque limitato ad oggettive esigenze adeguatamente giustificate e dimostrabili.

Le ore di docenza non possono essere frazionate.

#### **Ora didattica**

Si chiede come debbano essere contabilizzate le ore didattiche nel caso in cui le stesse siano previste per una durata inferiore ai 60 minuti.

In proposito il vademecum prevede che l'unità di misura, ai fini del calcolo del costo di docenza, non possa essere frazionata.

Ciò sta a significare che eventuali unità di misura di tempo inferiori l'ora vanno retribuite in proporzione all'effettivo tempo impiegato.

Pertanto, ai fini della contabilizzazione effettiva, le varie unità di ora didattica andranno sommate e ricomposte in unità di 60 minuti. Eventuali frazioni di ora che ne dovessero risultare non dovranno essere considerate.

\*\*\*

Richiamando quanto precisato nel *vademecum*, ai fini del calcolo del costo di docenza, **l'ora deve intendersi di 60 minuti**. È stato chiesto di precisare ulteriormente se tale disposizione possa ritenersi valida alla data di esecutività del *vademecum stesso* (8 maggio 1997) o debba riferirsi anche ad epoca precedente. A parere dello scrivente, non sembra di poter ravvisare nella data suddetta il termine di applicabilità della disposizione di cui trattasi.

Infatti, il problema non dovrebbe porsi dal momento che non esiste una disposizione precedente sulla base della quale l'ora era calcolata su parametri differenti da quelli strettamente temporali. Talché se ne deduce che, salvo disposizioni diverse, peraltro non a conoscenza dello scrivente, l'ora didattica ha sempre avuto ufficialmente riscontro in quella temporale.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

### Fasce di remunerazione

Per quanto concerne il personale esterno le fasce di remunerazione **sono fissate con circolari ministeriali**. Il  **soggetto gestore**, per determinare oggettivamente la fascia di appartenenza del collaboratore esterno, **deve fare riferimento al curriculum professionale, pur avendo ampia facoltà di stabilire l'entità della remunerazione oraria all'interno della fascia stessa**.

E' ovvio che l'organo di controllo, in fase di verifica, qualora ravvisi obiettive ragioni per dover approfondire l'accertamento dei requisiti di appartenenza alla fascia attribuita al collaboratore esterno potrà richiedere la relativa documentazione.

Nel caso che tale accertamento comporti lo spostamento del collaboratore esterno ad una fascia inferiore, l'organo di controllo dovrà motivare per iscritto le ragioni del provvedimento.

\*\*\*

L'**appartenenza alla fascia "A" per il dirigente d'azienda**, così come stabilito dalla circolare 101/97, deve essere garantita da un'esperienza almeno decennale del profilo o categoria di riferimento e ciò indipendentemente dall'anno di acquisizione della qualifica di dirigente.

(risposte a quesiti)

## 6.1.2 – Documentazione dei costi

### Personale esterno:

- persone con posizione IVA: fattura con applicazione delle ritenute di legge e della quota di versamento INPS, se dovuta;
- persone esenti o non soggette IVA: parcella con indicazione dei motivi di esenzione e relativi riferimenti legislativi, nonché indicazione relativa alla predetta quota INPS, se dovuta;
- prospetto delle ore di insegnamento con riferimento ai giorni, al corso/i;
- contratto di collaborazione o lettere di incarico sottoscritte dalle parti interessate;
- ricevute di versamento dell'IRPEF relative alla ritenuta d'acconto operante sui compensi degli incaricati e ricevuta di versamento INPS (gestione separata) del 10%, se dovuta (a carico della gestione saranno riconosciuti i 2/3 del versamento);
- *curriculum vitae*;
- documento contabile che attesti l'effettiva uscita di cassa.

### Personale interno:

- ordine di servizio controfirmato per accettazione;
- cedolini paga;
- documenti di versamento degli oneri sociali e fiscali;
- prospetti di calcolo delle competenze per le prestazioni eseguite;
- dichiarazione a firma dell'interessato dalla quale risultino i giorni e le ore d'impegno con riferimento all'azione finanziata ed alle prestazioni eseguite.

*N.B. Tenuto conto che la documentazione relativa al personale interno ed esterno impegnato nelle azioni finanziate, nella misura in cui contenga "dati sensibili" (es. curriculum vitae, cedolini paga, ecc.) potrebbe entrare in contrasto con quanto previsto dalla legge 675/96 in materia di "tutela della privacy", è opportuno che il soggetto beneficiario del finanziamento abbia cura di richiedere l'assenso scritto del personale interessato in sede di ordine di servizio o di lettera d'incarico.*

## 6.2 - Viaggi, vitto e alloggio

### 6.2.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**L**e spese di viaggio, vitto e alloggio per il personale interno possono essere riconosciute in conformità al trattamento previsto dal CCNL o aziendale.

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.

Il trattamento in questione, che non potrà in ogni modo superare quello del Dirigente della PA, è ammissibile solo se strettamente connesso ad esigenze didattiche ed organizzative dell'azione finanziata (es. irreperibilità su piazza dei profili professionali richiesti, sede di svolgimento dei corsi distante dal luogo di residenza o di abituale lavoro, ecc.).

#### Vitto dei docenti e consulenti esterni

Con circolare n° 120/97 il Ministero del Tesoro – R.G.S. – I.G.O.P. – Div. 4.11, considerato il Decreto del Ministero delle finanze 21 dicembre 1992 (G.U. 300 del 22.12.92), ha espresso l'avviso che sia possibile ammettere a rimborso per le spese sostenute per i pasti consumati durante gli incarichi di missione, oltre alla fattura o ricevuta fiscale, anche lo **scontrino fiscale emesso dagli esercizi di ristoro**. Tale scontrino, tuttavia, deve contenere, oltre alla denominazione o ragione sociale della ditta fornitrice del servizio, anche la descrizione analitica dell'operazione effettuata (natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi che formano oggetto dell'operazione) ed essere integrato con le generalità dell'utilizzatore del servizio dei pasti consumati.

Si porta a conoscenza quanto sopra, tenuto conto che il *vademecum* fa riferimento per il rimborso delle spese di viaggio e dei pasti al **trattamento previsto per i dipendenti della PA**

\*\*\*

(risposta a quesito)

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.

La relativa spesa è riconoscibile nella misura corrispondente ad 1/5 del costo medio di un litro di benzina super per ogni Km. percorso con riferimento alle tabelle polimetriche delle distanze.

Al di fuori dei casi sopraindicati, l'uso del mezzo proprio, specie se cumulativo, può essere autorizzato dalla PA referente, previa richiesta motivata, nei confronti di particolari categorie di disabili.

Anche l'uso del **mezzo aereo** è consentito, previa motivata **autorizzazione** del legale rappresentante del soggetto beneficiario del finanziamento, al quale fa carico la dimostrazione dei presupposti, in relazione alla distanza dei luoghi da raggiungere (normalmente per percorrenze non inferiori a 500 km), o comunque quando sia obiettivamente più conveniente o più rispondente, con riguardo alle spese complessivamente considerate ed allo scopo del viaggio, rispetto all'utilizzo di altri mezzi pubblici o privati.

Non sono ammesse spese di **taxi** o **vetture noleggiate**, salvo reali e documentate impossibilità a raggiungere agevolmente e tempestivamente la sede dell'attività didattica.

La circostanza, da dimostrare adeguatamente, deve avere, tuttavia, carattere di assoluta eccezionalità.

### **6.2.2 – Documentazione dei costi**

La documentazione originale ed analitica delle spese di viaggio, vitto e alloggio è sempre necessaria.

*Per maggiori dettagli si può fare riferimento alle ulteriori indicazioni, in quanto compatibili, contenute nel paragrafo relativo alle spese di viaggio, vitto ed alloggio dei destinatari delle azioni.*

## 7 – DESTINATARI DELLE AZIONI

### 7.1 - Reddito

#### 7.1.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**O**ccorre distinguere preliminarmente fra **partecipanti disoccupati** e **partecipanti occupati**.

Lo stato di disoccupazione deve essere autocertificato.

##### **Stato di disoccupazione**

Lo stato di disoccupazione deve ritenersi dimostrato sulla base dell'**autocertificazione** prodotta dall'interessato (DPR 20.10.98 n° 403: regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge Bassanini 15.05.97 n° 127).

L'anzianità di iscrizione nelle liste di collocamento ed il requisito connesso all'età, qualora non in contrasto con i requisiti del PO di riferimento, devono ritenersi ininfluenti ai fini dell'**ammissione agli esami finali**, fatta salva, tuttavia, ogni altra valutazione della competente Regione.

*(risposta a quesito)*

Ai partecipanti disoccupati, privi di qualsiasi trattamento sostitutivo della retribuzione, può essere corrisposta un'**indennità di frequenza**.

A tal fine si deve fare riferimento alle eventuali norme nazionali e regionali ed al preventivo approvato.

##### **Indennità di frequenza**

... omissis...Si ricorda alle Amministrazioni interessate che la **Direzione del Fondo sociale europeo ritiene prioritario il pagamento delle borse di studio ai corsisti**.....omissis...

*(nota n° 537 del 10.01.97 della Commissione Europea - DG V diretta al Ministero del lavoro)*

\*\*\*

E' stato posto il quesito se ai disoccupati in CIGS o in mobilità impiegati in LSU possa essere corrisposta anche un'indennità di frequenza in aggiunta al normale trattamento previsto per legge.

A tale proposito la richiamata norma di cui al punto B.1.4 della circolare ministeriale n° 98/95, stabilisce che un'indennità di tale natura possa essere corrisposta ai predetti soggetti solo per le eventuali ore eccedenti il periodo coperto dai trattamenti sostitutivi della retribuzione.

Sembra, pertanto, di dover affermare il **principio generale della non cumulabilità delle retribuzioni o delle indennità** anche nel caso in cui le ore, o parte di esse, siano impegnate in LSU.

E' però consentita la corresponsione del rimborso delle spese di vitto (se sono superate le sei ore) e di viaggio.

*(risposta a quesito)*

L'indennità è commisurata alle ore d'effettiva presenza dei partecipanti (esclusi gli eventuali uditori) alle attività corsuali e pertanto non spetta in caso di assenze anche se dovute a malattia o infortunio.

Agli eventuali subentranti in caso di dimissioni dei destinatari delle azioni potrà essere corrisposta l'indennità di presenza dal giorno d'effettivo subentro.

#### **Indennità di frequenza**

L'indennità di frequenza agli allievi è **commisurata alle ore di effettiva presenza dei partecipanti** alle attività corsuali a prescindere dal fatto che abbiano, o no, concluso le attività stesse.  
Per quanto riguarda il diritto degli **uditori** sostituiti degli allievi dimissionari, l'indennità di frequenza dovrà essere corrisposta dal giorno di acquisizione del diritto alla sostituzione.

*(risposta a quesito)*

**L'indennità di frequenza**, essendo equiparata a reddito di lavoro, **è soggetta a ritenuta fiscale** ai sensi della legge 835/82 e delle precisazioni contenute nella circolare del Ministero delle finanze n° 7 del 27/02/84.

#### **Trattamento fiscale indennità di frequenza**

Per il trattamento fiscale dell'indennità di frequenza sembra di dover fare riferimento alla lettera c) dell'art.47 del T.U.I.R. (DPR n° 917 del 22.12.86) che ricomprende tra i **redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente** "le somme da chiunque percepite corrisposte a titolo di borsa di studio o di assegno premio o sussidio per fini di studio o di addestramento professionale se il beneficiario non è legato da rapporto di lavoro dipendente nei confronti del soggetto erogante". Dette somme sono state inquadrate tra i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente per effetto della legge n° 835/82.

La circolare n° 7 del 27.02.84 del Ministero delle Finanze ha fornito ulteriori chiarimenti circa il trattamento tributario da riservare a tali emolumenti.

Il D.Lgs n°314 del 2.09.97 modifica alcune disposizioni che regolano la materia inquadrata nella normativa testé richiamata. L'art.3 del citato D.Lgs, che sostituisce completamente l'art.48 del T.U.I.R. sulla determinazione del reddito di lavoro dipendente ed inserisce l'art.48 bis sulla determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, trova la sua applicazione per tutte quelle erogazioni effettuate a decorrere dal 1998 che, ancorché riferite l'anno precedente, debbono comunque essere ricomprese nel calcolo della liquidazione in sede di "saldo 1998".

L'art. 7, nel modificare alcune norme in materia di accertamento delle imposte sui redditi di lavoro dipendente di cui al DPR n° 600 del 29.09.73, ne sostituisce completamente l'art. 23, riguardante l'effettuazione delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e l'art. 24 concernente la ritenuta sui redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente.

Da ultimo, il D.Lgs n° 446 del 15.12.97 introduce, con decorrenza 01.01.98, rilevanti modifiche riguardanti gli scaglioni, le aliquote e le detrazioni dell'Irpef ai fini della tassazione degli emolumenti corrisposti.

*(risposta a quesito)*

È consentita la corresponsione ai partecipanti d'una borsa di studio per i corsi post-laurea o post-diploma, se previsti nel QCS.

Non è ammessa indennità nel caso di studenti degli Istituti Professionali di Stato.

L'indennità di frequenza deve essere corrisposta mediante assegno circolare non trasferibile intestato ad ogni singolo partecipante.

Per quanto riguarda il reddito dei **partecipanti occupati** si tratta, in sostanza, del rimborso a favore del datore di lavoro del costo sostenuto in termini di retribuzioni per la partecipazione dei propri dipendenti all'azione formativa e deve essere commisurato alle reali ore di presenza al corso. Tale costo non è imputabile all'azione cofinanziata se la formazione è attuata nell'ambito di strutture produttive

Pertanto, il **costo orario** del partecipante occupato con **rapporto di lavoro subordinato** si determina:

- **di norma**, sulla base del trattamento economico mensile con riferimento al CCNL ed alle eventuali contrattazioni aziendali che prevedano condizioni di maggior favore, con il metodo di calcolo indicato in precedenza per il personale docente interno;
- **eccezionalmente**, quando l'elevato numero di destinatari delle azioni rende l'elaborazione mensile eccessivamente onerosa, sulla base della retribuzione annua lorda risultante dal Modello 101 dell'anno precedente (depurata delle indennità di trasferta, del corrispettivo per lavoro straordinario, degli assegni familiari e degli eventuali emolumenti arretrati) divisa per il numero delle ore effettivamente lavorate nell'anno.

*A solo titolo esemplificativo, per la determinazione delle ore annue da assumere a divisore, si procede nel modo seguente:*

- **ore di lavoro convenzionali** (52 settimane X 40 ore settimanali) = **2080**
  - *ore di lavoro non lavorate così risultanti:*

<i>ferie (20 giorni x 8 ore)</i>	<i>160</i>
<i>riposi per ex festività (4 gg x 8 h)</i>	<i>32</i>
<i>festività cadenti in giorni lavorativi (6gg x 8 h)</i>	<i>48</i>
<b><i>totale ore non lavorate</i></b>	<b><i>240</i></b>
  - *ore di lavoro effettive così risultanti:*

<i>ore convenzionali</i>	<i>2080</i>
<i>ore non lavorate</i>	<i>240</i>
<b><i>totale ore effettivamente lavorate</i></b>	<b><i>1840</i></b>

Il calcolo che precede tiene conto dei soli istituti di legge universalmente ricorrenti, pertanto, si deve fare riferimento, di volta in volta, alle previsioni dei CCNL e/o aziendali applicabili, non considerando nel calcolo delle ore non lavorate le assenze per motivi soggettivi (c.d. assenteismo per malattia, infortunio, maternità, congedo matrimoniale, diritti sindacali ecc.).

Pertanto, mentre può essere accettato il calcolo del costo orario su base annua convenzionale, il calcolo che tiene conto del coefficiente d'assenteismo va rifiutato, sia perché non verificabile, sia perché, rappresentando il c.d. costo industriale o di produzione, non può ritenersi congruo come costo di formazione professionale, il cui presupposto è il riconoscimento delle ore d'effettiva presenza.

Il costo così ottenuto non comprende gli oneri sociali e previdenziali di cui deve essere maggiorato il costo stesso.

Se i destinatari dell'azione finanziata sono in godimento del trattamento di integrazione salariale, tale trattamento non è cumulabile con gli assegni, le indennità, i compensi spettanti per i corsi nonché con l'indennità o con il sussidio straordinario di disoccupazione o con altre provvidenze sostitutive o aggiuntive (art.17 della legge 20.05.75 n° 164).

Il predetto trattamento può costituire il cofinanziamento pubblico nazionale a condizione che corrisponda all'effettiva durata dell'attività corsuale.

#### **Cofinanziamento mediante trattamento di integrazione salariale:**

L'indennità percepita per l'intero periodo corsuale, se l'attività formativa è svolta per almeno 3 giorni, con un minimo di 18 ore per ciascuna settimana, corrisponde alla quota necessaria per il cofinanziamento.

*("nota" contenuta nella circolare ministeriale 98/95).*

\*\*\*

Il trattamento di integrazione salariale deve essere utilizzato a titolo di cofinanziamento nazionale del FSE in quanto percepito durante il periodo corsuale degli allievi.

Il numero degli allievi coinvolti deve corrispondere a quello previsto dal progetto; **eventuali riduzioni comportano ovviamente conseguenze sul preventivo dei costi approvato, che sarà proporzionalmente ridotto nel suo ammontare complessivo, suddiviso in percentuale tra FSE e CIGS.**

*(risposta a quesito)*

Anche gli sgravi contributivi previdenziali per i giovani in CFL e per gli apprendisti sono utilizzati come cofinanziamento pubblico nazionale.

#### **Contratti di formazione-lavoro**

Omissis...**Le persone assunte con CFL possono essere poste in formazione nei primi 6 mesi di contratto.** Tale norma interpreta bene il criterio di contestualità di assunzione e formazione che i servizi del Fondo giudicano compatibile con la legislazione in vigore. Omissis...

*(da un rapporto di verifica della Commissione Europea)*

#### **Formazione per gli apprendisti**

Considerata la necessità di dover fornire indicazioni circa l'orientamento da seguire in relazione a particolari aspetti non trattati nella normativa di settore, si impartiscono le seguenti disposizioni concernenti alcune modalità gestionali a valere sull'attività sperimentale della formazione per gli apprendisti.

##### **➤ NUMERO MINIMO DEGLI ALLIEVI**

Il numero dei partecipanti previsti per ciascuna iniziativa a carattere corsuale dovrà di norma essere compreso tra un minimo di 8 ed un massimo di 25, nel rispetto del valore medio previsto dai progetti approvati.

In presenza di casi particolari, il Ministero del lavoro potrà autorizzare un numero di allievi inferiore o superiore ai limiti indicati.

Durante la fase attuativa, a seguito di eventuali abbandoni, se il numero di allievi iscritti al corso scende sotto la soglia del 50% dovrà essere riformulato il piano finanziario e riproposto all'approvazione del Ministero del lavoro.

➤ **ASSENZE DEGLI ALLIEVI**

Conformemente a quanto disposto al punto 2 dell'art.16 della legge 196/97, l'impegno formativo cui le aziende devono uniformarsi ai fini della partecipazione degli apprendisti alle attività formative, è normalmente pari ad almeno 120 ore medie annue, salvo diversa disposizione dei CCNL, quando prevedano un impegno superiore, e nei casi espressamente considerati dalla normativa di riferimento.

Le eventuali assenze degli allievi, debitamente giustificate, ammesse solo per cause contrattualmente previste e comunque imputabili unicamente agli allievi stessi, non potranno eccedere il 20% delle ore totali previste dall'azione formativa.

In caso di assenze superiori, che pregiudicano la certificazione dell'intero percorso formativo, le competenze acquisite potranno essere certificate come crediti formativi ai fini del successivo espletamento dell'impegno formativo previsto.

L'allievo non potrà usufruire di ferie durante le giornate dedicate alla formazione.

L'indennità sostitutiva del reddito da corrispondere alle aziende è commisurata all'effettiva presenza degli apprendisti alle attività formative.

➤ **INDENNITA' SOSTITUTIVA DEL REDDITO**

Le parti sociali, promotrici dei progetti, devono attestare l'entità del salario minimo orario dell'apprendista del settore in termini di retribuzione base e indennità di contingenza risultante dal CCNL e da eventuali contrattazioni integrative territoriali.

Le aziende, ai fini della quantificazione del rimborso dell'indennità sostitutiva del salario, dovranno dichiarare di essere in regola con gli obblighi relativi al pagamento degli stipendi e dei contributi di legge.

In ogni caso, presso le aziende, dovrà essere tenuta a disposizione la relativa documentazione giustificativa ai fini di eventuali accertamenti da parte della PA.

➤ **RENDICONTAZIONE DEGLI SGRAVI CONTRIBUTIVI**

Gli sgravi contributivi, ai fini del finanziamento pubblico, saranno rendicontati dall'ente di formazione sulla base delle dichiarazioni dell'azienda di essere in regola con il pagamento degli stipendi e dei contributi di legge, correlate alle ore di effettiva frequenza dell'apprendista.

La quantificazione degli sgravi sarà determinata sulla base del parametro indicato nel progetto approvato, salvo diversa indicazione della PA.

➤ **RENDICONTAZIONE RIMBORSO TUTOR AZIENDALE**

Il rimborso del tutor aziendale, quando previsto, è commisurato all'effettivo costo orario, comprensivo degli oneri sociali e previdenziali, sostenuto dall'azienda nei limiti del parametro indicato nel progetto approvato. A tal fine l'azienda dovrà produrre una dichiarazione attestante il costo orario ed i criteri di determinazione, nonché di essere in regola con gli obblighi relativi al pagamento degli stipendi e dei contributi di legge.

Il rimborso è comunque commisurato alle ore di insegnamento pratico risultanti dal registro di presenza che l'ente dovrà far vidimare dalla Direzione provinciale del lavoro, firmato sia dall'apprendista sia dal tutor.

In ogni caso, presso le aziende, dovrà essere tenuta a disposizione la relativa documentazione giustificativa ai fini di eventuali accertamenti da parte della PA.

*(lettera circolare n° 21761 del 18.03.99 divisione VI -UCOFPL)*

### **Apprendisti uditori**

Con riferimento ai quesiti posti si precisa quanto segue:

- è possibile prevedere **uditori**, i quali devono comunque possedere i medesimi requisiti previsti per la partecipazione al corso degli allievi ordinari;
- al fine di garantire la qualità dell'apprendimento delle attività corsuali, è opportuno che il numero degli uditori ammessi in aula non superi il 20% del totale degli allievi consentiti;
- gli uditori possono subentrare agli iniziali partecipanti in qualsiasi momento dell'attività corsuale, purché siano rispettati i limiti di assenze al corso, a qualsiasi titolo effettuate, di cui alla lettera circolare n°21761 del 18/3/99;
- la qualifica di uditore, dal momento che lo stesso partecipa a tutti gli effetti alle attività didattiche, non pregiudica in alcun modo il riconoscimento della formazione ai fini dell'espletamento dell'obbligo di cui alla legge n.196/97;

e) dal momento che l'azienda mette comunque a disposizione dell'ente di formazione il proprio personale in apprendistato e per il fatto che lo stesso personale raggiunge gli obiettivi prefissati dalla normativa ai fini del riconoscimento delle attività formative, la qualifica di uditore non pregiudica il riconoscimento degli sgravi contributivi per le imprese di appartenenza degli uditori stessi.

Si deve comunque far presente che per la qualifica di uditore non è previsto alcun riconoscimento di spese a carico dell'azione cofinanziata dal FSE. Le stesse potranno, eventualmente, essere poste a carico del cofinanziamento, soltanto dal momento in cui l'uditore dovesse subentrare all'iniziale partecipante  
(risposta a quesito)

#### **Personale che riveste cariche sociali e imprenditori come destinatari delle azioni**

Per quanto concerne l'impegno attivo di tali categorie, compreso l'imprenditore, si fa riferimento a quanto già previsto nel *vademecum*.

Per quanto attiene, invece, all'**impegno passivo** (discente o posizione assimilabile sotto il profilo dell'azione progettuale) del predetto personale, si ritiene che sia imputabile al FSE un **costo orario** commisurato alla retribuzione lorda della prima qualifica dirigenziale prevista dal CCNL applicabile alla categoria merceologica di appartenenza e comunque non superiore ai parametri previsti dalla circolare 101/97, ove applicabili (cfr. finanziamenti in natura – scheda 7 - Decisione CE 1035/97).

L'ammissibilità dell'impegno passivo dell'imprenditore, secondo i parametri predetti, può peraltro configurarsi soltanto ai fini del cofinanziamento privato (cfr. scheda 2 - Decisione CE 1035/97).

(Manuale Iniziative Comunitarie OCCUPAZIONE e ADAPT diramato con lettera circolare del Ministero del lavoro n° 80864 del 26.11.98 divisione IV-UCOFPL)

### **7.1.2 – Documentazione dei costi**

#### **Partecipanti disoccupati:**

- 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.

#### **Partecipanti occupati:**

- 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.

*N.B. Sui documenti relativi ai partecipanti occupati deve essere riportato il numero di matricola.*

## 7.2 - Assicurazioni

### 7.2.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

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.

Sono riconoscibili le spese sostenute per l'attivazione di assicurazioni aggiuntive a quella obbligatoria presso l'INAIL per i rischi connessi all'azione finanziata eventualmente non coperti da detto Istituto.

### 7.2.2 – Documentazione dei costi

- denuncia di esercizio INAIL;
- attestato di pagamento dell'assicurazione INAIL;
- polizza e attestato di pagamento delle assicurazioni aggiuntive.

## 7.3 - Viaggi, vitto e alloggio

### 7.3.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

Le spese in esame devono essere rapportate alla natura ordinaria, semiresidenziale o residenziale dell'azione finanziata. Le ultime due condizioni devono essere determinate da oggettive esigenze didattiche ed organizzative.

#### Residenzialità

Omissis....Nel caso si debba far ricorso a **servizi esterni**, l'ente gestore dovrà acquisire: **almeno tre preventivi** per la scelta del più conveniente. Per la residenzialità si deve comunque tenere presente che potranno essere consentite solo **strutture non oltre il livello della seconda categoria (tre stelle)**.

La relativa spesa deve essere precisata ed illustrata nel progetto soggetto ad approvazione.

*(circolare del Ministero del lavoro n°101/97)*

\*\*\*

E' stato posto il quesito se, ai fini del diritto alla residenzialità, esistano disposizioni cui attenersi in relazione alla **distanza degli allievi dal luogo di abituale residenza** e se ciò sia legato a dei precisi tempi di percorrenza. In proposito si osserva che non è tanto la distanza tra la sede di svolgimento dei corsi e la sede di abituale residenza degli allievi a determinare l'ammissibilità del trattamento residenziale, quanto l'esistenza di condizioni che oggettivamente ostacolano la possibilità di un rientro giornaliero senza reali e gravi disagi per gli allievi stessi.

Pertanto, il trattamento residenziale deve essere previsto e motivato nel progetto approvato o successivamente autorizzato dall'Amministrazione competente, che deve poter valutare sulla base di elementi e documenti forniti dal soggetto gestore, se effettivamente tali condizioni si determinino e se la spesa preventivata sia congrua.

Per quanto riguarda la scelta delle strutture alberghiere, la circolare ministeriale n°101/97 prevede che possano essere consentite solo quelle non oltre il livello della seconda categoria.

Comunque l'utilizzo di una struttura di livello superiore potrà essere consentito nel caso in cui si possa dimostrare e documentare, attraverso un listino ufficiale o anche da attestazione dell'Ente Provinciale Turismo, che il prezzo praticato non è superiore a quello previsto per la seconda categoria.

Per quanto riguarda il massimale di spesa relativo al consumo, da parte degli allievi, di un pasto fornito da una struttura esterna al soggetto gestore, si può fare riferimento alle norme regionali locali sulla residenzialità per le attività formative oppure al valore dei buoni pasto forniti ai dipendenti pubblici della Regione in cui si svolgono le attività.

*(risposta a quesito)*

### **Vitto e alloggio**

**La somministrazione di vitto e alloggio ai destinatari delle azioni finanziate**, potendosi giustificare in presenza di oggettive esigenze didattiche e organizzative, **deve essere prevista dal progetto approvato** dalla PA referente **o quanto meno autorizzata anteriormente all'inizio dell'attività** che comporta la spesa relativa a tale trattamento. Ciò a prescindere dalle distanze chilometriche che in altre occasioni e per altri soggetti regolano la possibilità di effettuare eventuali missioni di servizio.

La normativa di riferimento per quanto riguarda i costi è quella di cui alla circolare n° 101 del 17.07.97 sulla "Congruità dei costi per le attività formative cofinanziate dal FSE".

Comunque, tenuto conto che il trattamento residenziale può essere consentito solamente quando il rientro giornaliero degli allievi alla propria abituale residenza comporta un reale disagio, l'Amministrazione competente deve poter valutare se effettivamente si determina tale condizione e se la spesa preventivata è congrua.

*(risposta a quesito)*

Le spese di viaggio 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;
- al trasporto dei partecipanti disoccupati dai luoghi di abituale residenza degli stessi alla sede dell'azione formativa e viceversa;

Di norma sono ammissibili solo le spese relative al trasporto pubblico.

### **Mezzi pubblici di trasporto**

Le spese di viaggio su mezzi pubblici per **spostamenti nel comune di residenza** possono essere esposte in rendiconto.

Infatti, il *vademecum* non esclude la possibilità di rimborsare le spese di viaggio giornaliero, se debitamente documentate, dai luoghi di abituale residenza degli allievi alla sede dell'azione formativa e ciò a prescindere se gli stessi siano residenti o meno nel comune dove si svolge l'azione formativa.

Quindi le norme regionali sullo specifico argomento, per quanto riguarda i POM, devono ritenersi ininfluenti.

*(risposta a quesito)*

Il ricorso a mezzi di trasporto diversi da quelli pubblici deve essere motivato dall'assenza o incompatibilità di orario di questi ultimi, ovvero da precise esigenze organizzative e contingenti.

Tenuto conto del numero e della concentrazione residenziale dei partecipanti, il soggetto beneficiario del finanziamento può organizzare, se più convenienti, mezzi di trasporto collettivi oppure autorizzare, assumendone ogni responsabilità conseguente, l'uso del mezzo proprio. Tali esigenze devono essere preventivamente rappresentate alla PA e dalla stessa autorizzate.

Non è ammissibile l'uso di **taxi** o **autovetture noleggate** per uso individuale.

Eventuali eccezioni possono consentirsi a fronte di particolari situazioni da valutare di volta in volta (es. partecipanti portatori di handicap con problemi di deambulazione, trasferimenti obbligati in orari non coincidenti con mezzi pubblici).

La circostanza, tuttavia, se prevedibile e non eccezionale, deve essere motivatamente rappresentata ed approvata in sede di progettazione.

#### Usò del mezzo proprio

E' stato posto il quesito se sia ammissibile il rimborso delle spese di viaggio, diverse da quelle relative ai mezzi pubblici, che i **soggetti portatori di handicap** sostengono per recarsi presso la sede del corso. In proposito il *vademecum* prevede che, qualora non si renda possibile l'uso del mezzo pubblico, possa essere utilizzato il mezzo proprio su **autorizzazione** del soggetto gestore. La relativa spesa è riconoscibile nella misura di 1/5 del costo medio di un litro di benzina super per ogni Km percorso con riferimento alle tabelle polimetriche delle distanze. L'uso di taxi o vetture noleggate è ammissibile solo per reali e documentate impossibilità a raggiungere la sede dell'attività corsuale. Pertanto, solo nel caso in cui fosse impossibile perfino l'utilizzazione del mezzo proprio potrà essere consentito l'uso di un mezzo alternativo (taxi o vettura noleggiata con autista in caso di servizi collettivi). In ogni modo, per tale evenienza, potendone prevedere la necessità al di fuori di una contingenza temporale ed eccezionale, dovrà essere chiesta esplicita autorizzazione alla divisione operativa competente dell'UCOFPL con domanda motivata e corredata da preventivo di spesa.

*(risposta a quesito)*

#### Rimborso forfetario spese di viaggio

In linea di principio **la Commissione non riconosce il rimborso forfetario** delle spese sostenute per l'esecuzione delle attività finanziate dal FSE. Tuttavia, **casi specifici potranno essere accettati** a condizione che il responsabile del PO accerti la convenienza e la praticità dell'instaurazione di tale sistema, ad esempio per il rimborso delle spese di viaggio in zone poco servite dai mezzi pubblici. In ogni caso il rimborso delle spese di mensa e viaggio dovrà essere erogato solo per i giorni di effettiva presenza ai corsi, che vanno debitamente certificati. ...omissis... L'accoglimento di eventuali e specifiche istanze non va considerato come accordo di principio per casi futuri in quanto il parere favorevole della Commissione tiene conto anche dell'ammontare dell'importo riconosciuto a titolo di rimborso delle spese di viaggio per i lavoratori....omissis...

*(note della Commissione Europea N° 12672 del 20.06.94 e n° 13549 del 30.06.94)*

La spesa per l'uso del mezzo proprio è ammissibile in ragione di 1/5 del costo medio di un litro di benzina super per Km. di percorrenza sulla base delle tabelle polimetriche delle distanze.

Nel caso in cui il soggetto beneficiario del finanziamento metta a disposizione dei partecipanti mezzi di trasporto di sua proprietà sarà riconosciuto il costo del servizio in termini d'ammortamento, carburante e personale addetto al trasporto, correlativamente ai chilometri percorsi ed al tempo d'uso.

Per i **partecipanti occupati** si applicano le previsioni contrattuali.

#### **Rimborsi ai partecipanti**

Per quanto concerne i rimborsi ai partecipanti, è consentita la corresponsione di un'indennità di frequenza, peraltro da prevedere nel progetto. Mentre le **spese di viaggio** devono essere sempre giustificate da documenti originali di spesa.

*(risposta a quesito)*

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**.

Qualora si tratti di personale dipendente è ammissibile il trattamento previsto dal contratto di lavoro di riferimento (mensa o trattamento sostitutivo).

Nel caso di servizio **mensa** gestito dall'operatore, il costo dei pasti effettivamente consumati dai partecipanti dovrà essere calcolato unitariamente sulla base dei costi per materie prime, ammortamento impianti e personale addetto.

Un elemento di controllo della congruità del numero dei pasti imputati all'azione formativa si ha dividendo il numero totale delle ore-partecipante (numero ore attività corsuale per numero partecipanti) per il numero di ore svolte giornalmente. Un risultato inferiore al numero dei pasti contabilizzati è anomalo e ne va ricercata la causa.

Tale anomalia potrebbe riferirsi alla contabilizzazione non corretta dei pasti (es. assenze dei partecipanti di cui non si è tenuto conto, calcolo forfetario) o ad un impegno giornaliero inferiore a quello previsto per il riconoscimento dei pasti stessi (6 o meno ore giornaliere), situazioni che devono essere accertate e rettificare.

Se il servizio mensa è esterno, cioè fornito da terzi, il costo del singolo pasto deve risultare dalla convenzione stipulata con il fornitore.

In luogo del vitto, è consentita la distribuzione di "**buoni-pasto**" o "**ticket**" da consumarsi presso esercizi convenzionati ovvero l'erogazione di un'indennità sostitutiva.

Le spese di **vitto**, e d'eventuale **alloggio**, sono ammissibili se connesse al **trattamento convittuale** o **semiconvittuale** dell'azione formativa.

Sono, inoltre, ammissibili le spese di trasporto, vitto ed eventuale alloggio in caso di visite didattiche guidate.

#### **Visite didattiche**

Le spese di viaggio e soggiorno per visite aziendali devono essere rendicontate con **giustificativi delle aziende che erogano direttamente i servizi**, a meno che non formino oggetto di eventuali contratti con agenzie di viaggio.

*(risposta a quesito)*

Il soggetto beneficiario del finanziamento deve stipulare una convenzione con le strutture alberghiere che potrà prevedere una quota per la conservazione della camera nei giorni di assenza dei destinatari delle azioni per giustificato motivo.

Non sono ammissibili spese personali ed extra (lavanderia, telefono, frigobar, ecc.).

Nel caso che l'alloggio sia assicurato dal soggetto beneficiario del finanziamento tramite proprie strutture, il costo unitario giornaliero deve essere calcolato sulla base del costo in termini di ammortamento dell'immobile, personale addetto, materiali utilizzati e/o risultare inferiore al costo medio di analoghe strutture alberghiere e comunque di categoria massima tre stelle.

Tutti i costi di viaggio, vitto e alloggio devono essere espressamente previsti e motivati nel progetto approvato o successivamente autorizzati, particolarmente in caso di azioni formative a carattere residenziale, di visite guidate d'istruzione, di stage, di seminari e convegni.

### **7.3.2 – Documentazione dei costi**

#### **Viaggi**

- **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;
- **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;
- **visite guidate di istruzione:** fatture di trasporto rilasciate dal vettore;
- **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;
- **trasporto effettuato direttamente dal soggetto gestore:** calcolo dettagliato del costo del servizio, libretto di circolazione del mezzo (o copia conforme del libretto stesso).

**Vitto e alloggio**

- **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;
- **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;
- **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;
- **servizio di mensa interno o esterno o trattamento sostitutivo:** accordo contrattuale o aziendale corredato come al punto precedente;
- **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.

## 7.4 - Stage

### 7.4.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**L**o stage è una fase di applicazione diretta di quanto appreso teoricamente, che non si svolge presso la sede operativa del soggetto beneficiario del finanziamento ma presso aziende, studi professionali o altre strutture produttive.

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.

#### Durata dello stage

La durata dello stage inizialmente prevista **può essere aumentata sempreché** siano rispettati i termini di conclusione delle attività formative e **le spese siano contenute nei limiti del preventivo approvato e delle circolari applicative.**

*(risposta a quesito)*

Lo *stage* può essere di tipo conoscitivo (osservazione di attività svolta da altri), applicativo (attività pratica non produttiva), di pre-inserimento (**affiancamento, all'attività produttiva**).

Il soggetto beneficiario del finanziamento ed il soggetto ospitante sono obbligati ad informarne gli organi di controllo competenti, a mezzo raccomandata A.R., almeno 8 giorni prima dell'**inizio dello stage**. In caso contrario, le relative spese saranno riconosciute a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla data di ricevimento della comunicazione.

Fermo restando che fra il soggetto ospitante e gli stagisti non è instaurato alcun rapporto di lavoro, questi ultimi devono essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL nonché per la responsabilità civile. I relativi premi sono imputabili al FSE.

Qualunque sia la tipologia dello stage, salvo eccezioni previste e motivate nel progetto approvato, sono ammissibili solo i costi di organizzazione del soggetto beneficiario del finanziamento ed il rimborso delle spese effettivamente sostenute dal soggetto ospitante con esclusione di qualsiasi compenso in favore dello stesso o di suoi rappresentanti o dipendenti. Più in particolare l'eventuale impegno di personale del soggetto ospitante potrà essere preso in considerazione, nella misura in cui tale personale sia distratto dalle proprie abituali funzioni, alle seguenti condizioni:

- che il rimborso della spesa sia commisurato al tempo strettamente impiegato ad impartire allo stagista le istruzioni necessarie ed al trattamento economico di cui il predetto personale è in godimento;
- che la prestazione sia documentata analogamente a quanto stabilito per il personale interno del soggetto gestore (registro o foglio di presenza, dichiarazione del personale impegnato, ecc.).

Diverso è il caso dello stage effettuato all'estero che può comportare ulteriori costi organizzativi, parimenti ammissibili (es. costi di agenzia specializzata per la ricerca dell'azienda ospitante, contatti con quest'ultima per la sistemazione logistica degli stagisti, ecc.).

Lo stage deve essere previsto e motivato dettagliatamente nel progetto di fattibilità approvato o successivamente autorizzato.

#### **Esperienza di lavoro**

Per quanto riguarda le linee direttrici o i limiti al **rapporto teoria/pratica**, nei provvedimenti attuativi dei POM, sono previsti moduli di tirocinio che variano tra il 20 ed il 30% del totale dell'attività formativa secondo la tipologia dell'intervento formativo.

In merito ai **contratti di apprendistato** la legge n° 196 del 24.06.97 art.16 stabilisce che le attività formative normalmente devono essere pari ad **almeno 120 ore medie annue**.

Per i **contratti di formazione lavoro** è previsto, invece, un massimo di 300 ore annue di formazione.

*(direttive ministeriali)*

### Stage

Premesso che l'attività stageriale, di tipo conoscitivo o di preinserimento, si svolge presso aziende, studi professionali o altre strutture produttive, non vi sono impedimenti affinché lo stage sia effettuato presso una cooperativa. **Lo stagista potrà essere affiancato** da personale della cooperativa il cui costo, tuttavia, potrà essere riconosciuto nella misura in cui il personale stesso sia distratto dalle abituali funzioni, vale a dire per il tempo strettamente necessario ad impartire allo stagista le opportune istruzioni. E', pertanto, ipotizzabile che tale costo sia riferito a tutto il tempo dello stage, che solo nell'immediato o nel brevissimo termine potrà ritenersi improduttivo, sembrando, infatti, più verosimile che l'apporto di attività dello stagista possa compensare nel medio, lungo termine, gli oneri del soggetto ospitante. Il *vademecum*, in effetti, in altra sede (ammortamento, materiale per esercitazioni, ecc.) esclude espressamente il riconoscimento di costi per **esercitazioni effettuate in strutture produttive** e, pertanto, non è la distinzione tra le varie tipologie di stage prevista dal *vademecum* (conoscitivo, applicativo o di attività pratica non produttiva e di pre-inserimento) a determinare la riconoscibilità dei costi, ma la qualità della **struttura ospitante che, se produttiva, non dà luogo comunque a costi riconoscibili**, non tanto in quanto lo stage non possa arrecare qualche onere all'azienda, ma nella presunzione che tale onere possa essere ristorato dall'apporto dello stagista e nella considerazione che sarebbe impossibile distinguere, quantificare ed, infine, verificare il tempo formativo da quello produttivo. Ad ogni modo gli eventuali effettivi costi sostenuti devono essere comprovati e documentati analogamente a quanto stabilito per il personale interno. Per quanto riguarda la **compatibilità della sede corsuale con quella presso la quale dovrebbe essere svolto lo stage**, si ritiene che la sede operativa non possa coincidere con quella dello stage, venendo in tal caso a snaturarsi la finalità stessa dell'esperienza di lavoro che è legata a momenti di verifica e conoscenza al di fuori dell'ambiente usuale in cui si è svolta l'attività corsuale. L'attività stageriale, prevista nel progetto approvato o successivamente autorizzata, deve essere regolata da convenzione o lettera d'incarico con rofirmata per accettazione, fra soggetto gestore e soggetto ospitante. Il soggetto gestore è obbligato a comunicare l'inizio ai competenti organi di controllo con almeno 8 giorni di anticipo.

\*\*\*

**Per il personale interno dell'azienda ospitante, in genere non è ammissibile alcun rimborso:** è riconosciuto soltanto l'eventuale impegno di personale, nella misura in cui tale personale è distratto dalle abituali mansioni e soltanto per il tempo strettamente impiegato per impartire allo stagista le istruzioni necessarie. In tale caso la prestazione deve essere documentata analogamente a quanto stabilito per il personale interno del soggetto gestore (registro o fogli di presenza, dichiarazione del personale impegnato nella quale siano riferite in dettaglio le mansioni abitualmente svolte, le istruzioni impartite ed il tempo impiegato, prospetto contabile del rimborso richiesto sulla base del trattamento economico di cui il personale interessato è in godimento, busta o cedolino paga di tale personale). Tale obbligo sussiste per tutto il personale di cui trattasi, sia esso anche di livello dirigenziale. Ovviamente tale rimborso deve essere previsto nel progetto approvato o successivamente autorizzato.

\*\*\*

Se la **struttura ospitante lo stage è in grado di fornire l'ospitalità alberghiera**, il soggetto gestore può usufruirne nei termini e nei limiti previsti per situazioni analoghe assicurandosi, ovviamente, di opportuna documentazione da conservare agli atti, sulla congruità dei relativi prezzi rispetto al mercato ed alle indicazioni contenute nel *vademecum* alla relativa voce di spesa.

\*\*\*

La possibilità di inserire **momenti di docenza all'interno dell'attività stageriale** deve essere prevista nel progetto approvato.

\*\*\*

Ai fini del rispetto dei requisiti previsti dall'obiettivo non è rilevante il **luogo dove è effettuato lo stage**.

\*\*\*

La **comunicazione dell'avvio dello stage**, qualora ciò non emerga da altri atti quali, ad esempio, il progetto approvato, dovrà contenere tutte le informazioni sufficienti per consentire all'organo vigilante di assumere le informazioni necessarie al fine di svolgere le eventuali azioni di competenza. Pertanto, dovrà essere comunicata l'azienda di accogliimento e l'indirizzo della stessa, nonché le modalità di svolgimento dello stage in ordine agli orari ed ai contenuti.

Per quanto concerne i nominativi degli allievi, tale informazione potrà essere omessa se i frequentanti sono accolti tutti e contemporaneamente dalla stessa azienda. Tale informazione risulterà, tuttavia, necessaria, nel caso in cui i partecipanti siano smistati in aziende e tempi diversi. La comunicazione di avvio dello stage deve pervenire, 8 giorni prima dell'inizio dello stage, alle competenti Direzioni regionali e provinciali del lavoro con riferimento alla sede del corso e dello stage.

\*\*\*

E' stato posto il quesito se, nei casi di **assistenza aziendale prestata nell'ambito delle attività di stage da parte di soci, amministratori o collaboratori professionali del soggetto ospitante**, sia consentito rimborsare il costo ad una ragionevole stima del valore orario dell'impegno professionale.

Il quesito è posto anche in considerazione del fatto che, in caso contrario, l'attività di stage verrebbe ad essere preclusa a realtà economiche, quali ad esempio gli studi professionali, i quali non disporrebbero di personale dipendente professionalmente idoneo.

In proposito si deve rammentare che il tirocinio, il quale per sua natura deve rappresentare l'alternanza lavorativa ad altri momenti di eventuale studio, sebbene non costituisca rapporto di lavoro è comunque un'esperienza a carattere lavorativo svolta dal tirocinante nell'ambito dell'azienda ospitante, che in qualche modo se ne avvale. Ne consegue che, sebbene si comprenda come per la struttura ospitante possa costituire un costo, si deve altresì dar conto che una tale attività non deve comunque rappresentare fonte di lucro, ciò che indubbiamente verrebbe a verificarsi se si lasciasse la possibilità di quantificare un impegno orario da parte di un soggetto il cui costo, non riferendosi ad un dipendente, sarebbe quantificabile a parametri difficilmente controllabili.

Per quanto riguarda in particolare gli **studi professionali** deve osservarsi, inoltre, che il tirocinio presso gli stessi si configura come **rapporto c.d. di praticantato** che, tenuto conto dell'utilità che ne traggono reciprocamente le parti, non prevede corrispettivi.

Il riferimento al *vademecum*, che consente l'eventuale possibilità di rimborso spese per il personale direttamente impegnato a seguire il tirocinante, deve considerarsi un'eccezione alla regola, dal momento che in genere nello stage vi possono essere momenti in cui si realizza un'azione di **affiancamento del tirocinante** che segue nella sua attività lavorativa un prestatore d'opera il quale non tralascia comunque di svolgere la sua attività, e non il contrario.

\*\*\*

E' stato posto il quesito se sia possibile organizzare **attività di stage presso le proprie strutture** che, comunque, non siano quelle utilizzate quali sedi delle attività d'aula e/o di esercitazioni pratiche corsuali.

Premesso che l'attività stageriale si può svolgere presso datori di lavoro privati e pubblici nell'ambito dei processi formativi, si precisa che non vi sono impedimenti affinché lo stage abbia luogo presso una struttura dello stesso ente promotore, qualora la sede operativa non coincida con quello dello stage stesso. In caso contrario, infatti, verrebbero a snaturarsi le finalità stesse dell'esperienza stageriale che è legata a momenti di verifica e di conoscenza nell'ambiente di lavoro al di fuori del luogo usuale in cui è svolto il corso. Si precisa, ad ogni buon conto, che l'attività di stage inquadrata in un'azione formativa cofinanziata dal FSE, non è ricompresa nella normativa di cui al decreto 25.03.98 n° 142, recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'art.18 della legge 24.06.97 n° 196, sui tirocini formativi e di orientamento, anche se per certi aspetti alla stessa può essere fatto riferimento analogico.

(risposte a quesiti)

Con riferimento agli stages effettuati presso le aziende da giovani che svolgono attività di formazione professionale nell'ambito di progetti cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo, si precisa che gli stessi non rientrano nel campo di applicazione del D.M. 25/3/98, n. 142 recante norme sui tirocini formativi e di orientamento.

Ciò dal momento che lo stage, in ambito corsuale, costituisce semplicemente un modulo, peraltro di durata assai limitata, di un più articolato percorso formativo volto a sperimentare una fase di alternanza tra teoria e pratica.

Comunque, per le attività stageriali nell'ambito dei Programmi Operativi Multiregionali (P.O.M.) e delle Iniziative Comunitarie (Adapt e Occupazione), si rileva che per i soggetti attuatori permane l'obbligo della copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e i danni civili, nonché quello di comunicare alle Direzioni provinciali del lavoro l'avvio delle stesse, che dovranno essere regolate da apposita convenzione (o da lettera d'incarico controfirmata per accettazione), tra soggetto attuatore e soggetto ospitante.

(Circolare ministeriale della div.VI – UCOFPL - n. 52/99 del 9.07.99)

## **7.4.2 – Documentazione dei costi**

La documentazione di spesa è costituita da:

- contratto o convenzione tra soggetto destinatario del finanziamento e soggetto ospitante;
- registri o specifici fogli di presenza;
- fattura analitica e relativa quietanza;
- certificazione della struttura ospitante con l'indicazione di inizio e termine dello stage, della durata complessiva in ore, dell'elenco degli ospitati, del nominativo del tutor, dell'eventuale accompagnatore, del programma didattico.

## 8 – FUNZIONAMENTO E GESTIONE

### 8.1 - Attrezzature

#### 8.1.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

La congruenza, la funzionalità e l'essenzialità delle attrezzature rispetto al processo formativo, devono risultare dai documenti previsti dal D.Lvo 626/94 o, nel caso contrario, da **perizia tecnica giurata** (vedi "visita ex-ante" nella terza parte del vademecum).

I costi relativi alle attrezzature utilizzate per l'azione formativa si riferiscono all'**affitto**, al **leasing**, all'**ammortamento** e alla **manutenzione**.

L'utilizzo delle attrezzature a disposizione può essere totale o parziale.

In quest'ultimo caso il costo da imputare all'azione finanziata deve essere stabilito proporzionalmente in base al rapporto tra il numero dei destinatari dell'azione finanziata ed il numero totale di persone che utilizzano nello stesso periodo di tempo le medesime attrezzature.

Più precisamente la spesa relativa all'utilizzo di attrezzature destinate esclusivamente all'azione finanziata deve essere imputata in conformità ai seguenti criteri:

- se il bene è di proprietà del soggetto beneficiario del finanziamento e gli utilizzatori sono tutti ammissibili per il FSE è imputabile una spesa pari alla quota di ammortamento ordinario rapportata al periodo di effettivo utilizzo calcolata come segue:

$$\frac{\text{valore d'acquisto} \times \text{tasso d'ammortamento} \times \text{ore d'utilizzo}}{\text{ore annue convenzionali}} = \text{quota FSE}$$

- se le attrezzature sono utilizzate per altre attività o da altre persone, l'importo ottenuto deve essere riproporzionato in relazione al numero dei destinatari delle azioni cofinanziate dal FSE e, pertanto, si avrà la seguente formula:

$$\frac{\text{valore d'acquisto} \times \text{tasso d'amm.to} \times \text{ore d'utilizzo} \times \text{n}^\circ \text{destinatari azioni FSE}}{\text{ore annue convenzionali} \times \text{n}^\circ \text{utilizzatori totali}}$$

Come precisato in precedenza, per determinare le ore di utilizzo si deve distinguere la durata dell'**attività formativa in senso lato** dalla durata dell'**attività corsuale in senso stretto** e, ulteriormente, la durata della **formazione teorica** da quella **pratica**.

Il calcolo può essere rapportato al calcolo a settimane anziché ad ore, oppure può essere adottato un diverso criterio purché idoneo ad ottenere un'imputazione del costo di cui trattasi più aderente a quello reale.

La normativa sull'ammortamento, dettata esclusivamente a fini fiscali, trova applicazione alla formazione professionale in via analogica.

In effetti, non essendo un'attività di tipo economico, la formazione professionale non è contemplata nella tabella dei coefficienti di ammortamento fissati con decreto del Ministero delle finanze.

In considerazione di quanto sopra si ritiene che all'attività di formazione professionale sia applicabile la disciplina dell'ammortamento limitatamente alle norme concernenti l'ammortamento ordinario. Pertanto, prescindendo dai vari rami di attività economica, si possono ritenere adeguati i seguenti coefficienti di ammortamento mediamente individuati per la specie di beni strumentali la cui presenza nell'attività formativa si riscontra con maggiore frequenza:

SPECIE	COEFFICIENTE ANNUO D'AMMORTAMENTO	
	Immobili	4%
Macchinari e impianti generici	15%	per 6 anni
Mobili e macchine ordinarie d'ufficio	12%	per 8 anni
Attrezzatura varia e minuta	25%	per 4 anni
Macchine d'ufficio elettromeccaniche ed elettroniche	20%	per 5 anni
<b>Hardware</b>	33%	in analogia a valutazioni
<b>Software</b>	50%	effettuate in ambito CE

L'applicazione dei coefficienti sopra individuati, per i motivi già esposti, si estende ai soggetti gestori la cui attività prevalente non sia la formazione professionale, quand'anche dai libri contabili obbligatori risultino applicati i coefficienti relativi al ramo di attività economica in cui operano.

Deve ritenersi, infatti, che il Ministero delle finanze, nel fissare i coefficienti d'ammortamento, abbia tenuto conto del grado di obsolescenza cui i beni sono soggetti per effetto dell'attività produttiva e che per ciò stesso non siano applicabili all'attività formativa. E', tuttavia, ammissibile imputare al FSE - *pro rata temporis* - il costo sostenuto per l'**acquisto di attrezzature** il cui valore unitario non superi il milione di lire inclusa IVA.

#### Ammortamenti

##### Norma generale

I Fondi Strutturali non possono finanziare contemporaneamente l'acquisto di beni immobili o di beni strumentali durevoli – nuovi o usati – e l'ammortamento relativo.

Pertanto, all'interno del periodo di sovvenzionabilità si può ricorrere all'ammortamento come alternativa all'acquisto, conformemente alle norme fiscali e contabili nazionali o alle pratiche contabili generalmente ammesse.

E' tuttavia escluso l'ammortamento di beni che al momento dell'acquisto hanno beneficiato di un cofinanziamento pubblico (nazionale o comunitario).

**FSE:**

Secondo le disposizioni dell'art.2, paragrafo 1 del Regolamento FSE, **gli ammortamenti di beni immobili (ma in nessun caso l'acquisto)** e di materiale, nella misura in cui rientrano fra i costi di funzionamento o i costi operativi legati alla formazione o ad ogni altra azione ammissibile, **sono sovvenzionabili**, previa eventuale detrazione degli importi che hanno già beneficiato di un cofinanziamento dei Fondi strutturali, purché detti ammortamenti si riferiscano alle azioni di cui all'articolo 1 del Regolamento del FSE, formino oggetto di una tabella basata su un metodo che rispetti la normativa nazionale e corrispondano ad un investimento ufficialmente inserito nella contabilità del beneficiario finale.

(scheda n° 6 Decisione CE n° 1035/97)

**Beni mobili**

**Non sono ammissibili spese per acquisto di beni mobili o immobili.** Sono riconoscibili la **locazione, il leasing** al netto degli oneri finanziari connessi e le quote di ammortamento di beni strumentali per l'attività formativa.

\*\*\*

L'art. 67 del DPR 22.12.86 n° 917 prevede, fra l'altro, che le **spese di acquisizione dei beni strumentali di costo unitario non superiore ad un milione**, possono essere dedotte integralmente nell'esercizio in cui sono state sostenute.

Pertanto, per assimilazione, si deve ritenere che sia consentito imputare al progetto formativo, in unica soluzione, la spesa relativa all'ammortamento di un bene del valore unitario non superiore al milione comprensivo di IVA.

Comunque, **la spesa potrà essere riconosciuta solo se espressamente prevista nel progetto di fattibilità approvato ed imputata proporzionalmente all'utilizzazione nelle attività cofinanziate dal FSE.** Ciò in quanto, come rilevato nel *vademecum*, la normativa sull'ammortamento si applica alla formazione professionale solo in via analogica.

(risposte a quesiti)

In nessun caso sono comunque ammissibili i costi relativi ad attrezzature ubicate all'interno di strutture produttive o comunque pertinenti all'oggetto sociale del soggetto beneficiario del finanziamento.

I costi in esame devono riferirsi alle attrezzature, individuabili dal numero di matricola, il cui elenco è stato inviato al competente organo di controllo all'inizio dell'attività finanziata.

Quando il bene è in locazione è ammissibile un importo pari al relativo canone da riproporzionare come sopra in caso di parziale utilizzo.

Il contratto di *leasing* è equiparabile per le relative quote ad un contratto di locazione ad esclusione della quota di riscatto e degli oneri amministrativi e bancari ad esso collegati.

Pertanto sono imputabili all'azione finanziata i relativi canoni *pro-rata temporis* della durata dell'azione.

### Leasing

#### Norma generale

Un'operazione di leasing è **sovvenzionabile** alle condizioni definite in appresso.

A - Leasing diretto (la società di leasing, o concedente, è il primo beneficiario del contributo comunitario, che è assegnato sulla base dei beni che essa acquista e che sono oggetto dei contratti di leasing) ...omissis....

B - **Leasing indiretto** (il contraente di un contratto di leasing è il beneficiario di un contributo comunitario):

- I contratti leasing che beneficiano dell'intervento devono includere una clausola di riacquisto oppure prevedere un periodo di leasing che corrisponde alla vita utile del bene che è oggetto del contratto (*per il FSE vedi nota alla fine - n.d.r.*).
- **I canoni pagati dall'utilizzatore al concedente (alla società di leasing), giustificati da una fattura quietanzata o da un documento contabile avente forza probante equivalente, costituiscono la spesa ammissibile al cofinanziamento:** il contributo comunitario è versato all'utilizzatore sulla base dei canoni effettivamente pagati o in unica soluzione sulla base dell'importo attualizzato dei corrispondenti al periodo di sovvenzionabilità, se tale importo attualizzato corrisponde a spese effettivamente sostenute dal beneficiario all'inizio dell'operazione.
- **Se la durata totale del contratto di leasing supera la durata dell'intervento comunitario, sono sovvenzionabili soltanto i canoni pagati dall'utilizzatore fino alla data di chiusura dell'intervento (data limite per la contabilizzazione dei pagamenti).** Tale condizione scaturisce dal fatto che sono ammissibili al cofinanziamento soltanto i costi reali ed effettivamente sostenuti, mentre la spesa da sostenere in futuro (cioè i canoni futuri) non sono sovvenzionabili. Al fine di arrivare ad una migliore corrispondenza tra la durata del contratto di leasing e il periodo d'intervento, il prezzo iniziale del bene potrebbe essere ridotto all'inizio del periodo mediante un pagamento ammissibile al cofinanziamento.
- **L'importo massimo ammissibile al cofinanziamento comunitario non deve superare il valore commerciale netto del bene dato in leasing.** Tale limite è fissato al fine di escludere il cofinanziamento di spese non sovvenzionabili relative al contratto di leasing (tasse, interessi, spese di rifinanziamento, spese amministrative della società di leasing, spese di assicurazione, ecc.). Pertanto nel contratto deve essere prevista la scomposizione del canone in due parti: da un lato l'importo corrispondente all'acquisto netto, dall'altro le spese dell'operazione, sopra menzionate.

#### **FSE**

- Il FSE non cofinanzia l'acquisto dei beni, ma soltanto la loro locazione o il loro ammortamento per la durata dell'azione (cfr. scheda n° 6 "Ammortamenti"); **la condizione della clausola di riacquisto non è pertanto obbligatoria per il FSE**, e comunque tale Fondo cofinanzia soltanto una parte dei canoni pagati dal beneficiario finale del contratto di leasing, a titolo del leasing operativo, *pro rata temporis* dell'azione di formazione e di ogni altra azione sovvenzionabile.
- Inoltre, al fine di assicurare un buon rapporto costo/efficienza, si verificherà che **il costo sostenuto dal beneficiario finale a titolo di leasing non superi il costo che avrebbe comportato la locazione dello stesso materiale, purché si offra tale possibilità. In caso contrario, il sovrapprezzo dovuto al ricorso al leasing al posto della semplice locazione sarà dedotto dalle spese sovvenzionabili.**

(scheda n° 20 Decisione CE n° 1035/97)

Per il **noleggio di hardware** il soggetto beneficiario del finanziamento deve fare preferibilmente ricorso a società che hanno per oggetto sociale la compravendita di tali attrezzature.

Il canone totale annuo di affitto o leasing non può, di norma, superare 1/3 del valore di acquisto dell'attrezzatura e deve essere rapportato al periodo di utilizzo dell'attrezzatura stessa per l'azione finanziata.

In caso diverso il soggetto beneficiario del finanziamento deve acquisire, in via preliminare, almeno tre preventivi e copia dell'eventuale listino prezzi cui fa riferimento il contratto di **leasing o affitto**.

Le spese per la **manutenzione** ordinaria delle attrezzature sono ammissibili se nel contratto non risultino a carico del locatore.

Le spese per la riparazione e manutenzione straordinaria di attrezzature di proprietà sono ammissibili solo se è adeguatamente documentato che il danno è stato determinato dall'imperizia dei partecipanti.

### Orientamenti giurisprudenziali

...omissis... non possono essere considerate nei piani finanziari le spese per attrezzature non strettamente inerenti e funzionali alla realizzazione dei progetti, in quanto **l'organismo attuatore e/o esecutore deve essere già in possesso della struttura organizzativa e dell'apparato strumentale, atti a garantire l'autonomia funzionale** e operativa indipendentemente dall'espletamento dell'incarico affidatogli.  
...omissis...

\*\*\*

...omissis...la società...omissis...soggetto esecutore di due progetti....ha esposto nei due programmi finanziari categorie di spesa del tutto identiche per oggetto ed importi, relativamente a locali, arredi e attrezzature d'ufficio...non essendo stato specificato che l'attuazione dei due progetti dovrebbe svolgersi in locali e strutture diversi e con l'utilizzazione di strumenti differenti, potrebbe ipotizzarsi un'**indebita duplicazione di costi**.

(Sezione controllo Regione Sardegna 2 ottobre 1995)

\*\*\*

...omissis... Per quanto riguarda il disconoscimento di lire 1.495.000 relative a **hardware e software** (ed in particolare a due meccanografici) i rilievi formulati in sede d'ispezione appaiono condivisibili, specie di fronte alla **mancata dimostrazione dell'indispensabilità di tale supporto meccanografico** a fronte della compilazione manuale (per mezzo di personale amministrativo) di quegli stessi dati per cui sarebbe stato finalizzato il relativo acquisto.

Ultronea appare pure, la spesa di lire 9.718.434 per canoni relativi all'**affitto di attrezzature** macchine per ufficio, fotocopiatrici e fax) perché riguardante **canoni successivi al periodo di svolgimento dei corsi** (il disconoscimento, infatti, è soltanto parziale, in quanto la spesa relativa ai canoni coincidenti con i mesi di svolgimento dei corsi è stata completamente riconosciuta). ...omissis....

(sentenza del Tribunale Civile di Napoli n.9250 del 16.11.98)

## 8.1.2 – Documentazione dei costi

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;

- inventario o elenco dei beni ammortizzabili e prospetto di calcolo dell'ammortamento imputabile all'azione finanziata.

#### **Attrezzature in locazione o in leasing**

- preventivi (almeno tre), se del caso;
- contratto di locazione contenenti la descrizione dell'attrezzatura, il valore, la durata del contratto, il canone distinto dall'importo relativo a tasse e spese varie, ed eventuale copia del listino prezzi cui il contratto fa riferimento;
- contratto di *leasing* dal quale risulti la scomposizione del canone in importo relativo all'acquisto ed importo relativo a tasse e spese varie;
- fattura e/o quietanze periodiche per il pagamento del canone;
- prospetto di calcolo in caso di utilizzo parziale.

#### **Manutenzione**

- se l'attività è svolta da terzi: fattura dalla quale risultino gli interventi eseguiti, le parti sostituite, le apparecchiature revisionate; eventuale libretto di manutenzione;
- se la manutenzione è eseguita da personale interno: cedolini paga, calcolo della retribuzione per le ore d'impegno, dichiarazione a firma delle persone addette dalla quale risultino gli interventi eseguiti ed i tempi impiegati; ricevute di versamento dei contributi; fatture per i materiali impiegati.

## **8.2 - Materiale di consumo**

### **8.2.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi**

**I**n questa categoria di costi sono compresi sia il materiale in dotazione collettiva che quello in dotazione individuale ai destinatari delle azioni.

Per quanto riguarda il materiale in dotazione collettiva si tratta in buona sostanza della materia prima per le esercitazioni dei partecipanti in relazione al profilo professionale da conseguire, nonché del materiale didattico necessario per la docenza o d'uso in comune.

Il **materiale didattico** d'uso comune cui si fa riferimento in questa voce di costo è, ovviamente quello di consumo, mentre eventuali equipaggiamenti didattici (testi, software, video-audio-cassette, lavagne, ecc.) sono da ricondursi alla voce "attrezzature".

Il materiale di consumo, se è in dotazione collettiva, è affidato ai docenti, *tutor* o altro personale, che ne sottoscrive la presa in consegna e ne giustifica l'utilizzo.

Il materiale e la quantità utilizzata devono essere compatibili con le esercitazioni previste dal programma del corso.

Di norma le esercitazioni pratiche non devono produrre beni e, pertanto, i destinatari delle azioni non potranno essere adibiti a mansioni produttive se non per il tempo strettamente necessario ad acquisire la professionalità che loro si richiede.

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 quanto attiene alla commercializzazione dei prodotti successiva alla conclusione delle attività progettuali, si ritiene che la natura "non profit" delle attività non consente nell'ordinamento giuridico italiano di ammettere per i soggetti beneficiari del finanziamento la possibilità di conseguire lucro con le attività finanziate.

Ciò premesso, occorre distinguere le esercitazioni eseguite in **affiancamento alla produzione** da quelle eseguite in centri di formazione o comunque al di fuori di strutture produttive.

**Nel primo caso, così come per l'ammortamento delle attrezzature, non sono ammissibili i costi per materie prime.**

Nel secondo caso i costi di cui trattasi sono ammissibili tenendo conto del costo del materiale acquistato o prelevato da magazzino, della quantità di materiale utilizzato durante l'esecuzione delle esercitazioni, dei **beni prodotti** e del materiale residuo; il tutto risultante dai previsti registri.

Per maggior chiarezza, potranno darsi i seguenti casi:

***1. le esercitazioni sono produttive e/o si svolgono nell'ambito di strutture produttive e/o in affiancamento alla produzione:***

- i costi non sono ammissibili ed i beni eventualmente prodotti restano di proprietà del soggetto beneficiario del finanziamento.

***2. le esercitazioni sono improduttive (vale a dire non determinano prodotti fruibili o commerciabili):***

- i costi relativi ai materiali eventualmente consumati sono ammissibili.

***3. le esercitazioni si svolgono presso strutture economicamente improduttive (enti "non profit", centri di formazione) ma determinano prodotti finiti o semilavorati riutilizzabili:***

- i costi sono ammissibili;
- i beni prodotti, aventi un valore commerciale, previa autorizzazione della PA referente, possono:
  - a) essere devoluti, a titolo gratuito, ad organismi che perseguano finalità sociali;

- b) venduti (la commercializzazione dei prodotti potrà avvenire al costo di produzione o al miglior offerente). In ogni caso il ricavato sarà detratto dal finanziamento per l'azione formativa. Su ciascun prodotto dovrà essere riportata l'indicazione "realizzato con il cofinanziamento del FSE e del Ministero del lavoro".

La predetta PA, peraltro, potrà valutare ogni diversa possibilità.

#### **Materie prime per esercitazioni**

...Omissis...La voce di spesa che più colpisce nel rendiconto esaminato sono "le materie prime per esercitazioni". Anche tenendo conto dell'abbattimento per partecipazione alla produzione si trova di fronte ad un ingente importo che dovrebbe costituire l'**irrecuperabile spreco di materie prime**. Tale cifra **denota o un comportamento del tutto irrazionale dell'impresa** nell'uso di materiali o è **sintomo di patologie** che vanno rapidamente evidenziate e combattute...Omissis...

*(da un rapporto di verifica della Commissione Europea)*

Se la vendita dei beni prodotti non ha avuto luogo all'atto della **verifica amministrativo-contabile** del rendiconto, il presunto ricavato da detrarre dal finanziamento sarà determinato sulla base del costo dei beni stessi.

Premesso che per bene prodotto si intende il bene finito, risultante dalla combinazione delle materie prime costitutive del bene considerato, che abbia carattere di fruibilità e commerciabilità, il costo è dato dalle materie prime utilizzate, dall'energia elettrica consumata e dal *pro-rata* di ammortamento delle attrezzature impiegate per la produzione di ogni unità di bene prodotto dall'azione formativa, determinato con riferimento allo standard del normale ciclo di produzione del bene medesimo e certificato da specifica dichiarazione rilasciata dal soggetto beneficiario del finanziamento, il quale ne assume ogni responsabilità.

Analogamente si procederà per i beni dichiarati fuori uso, per i semilavorati nonché per i materiali residuati.

Se trattasi di beni inutilizzabili o di scarti di lavorazione si potrà procedere a distruzione o al trasporto alla discarica. Tali operazioni dovranno essere eseguite e documentate nelle forme di rito (*vedi appresso "Documentazione"*).

Nel caso in cui i beni prodotti fossero deteriorabili la circostanza deve essere segnalata all'atto della presentazione del progetto di fattibilità alla PA referente che deciderà circa la destinazione degli stessi.

Il materiale didattico di uso individuale è quello consegnato gratuitamente e senza obbligo di restituzione ai partecipanti (penne, quaderni, *block notes*, libri, **dispense**, attrezzatura minuta, ecc.) che devono rilasciarne ricevuta.

Il materiale può essere acquistato o prelevato da magazzino.

Se il materiale consiste nella riproduzione di **dispense**, il relativo costo, da esplicitare in dettaglio, è dato dal costo delle fotocopie in termini di ammortamento della fotocopiatrice, carta utilizzata e persona addetta per il tempo impiegato, ovvero se la riproduzione è affidata a terzi il costo risulta dalla relativa fattura.

Qualora le esercitazioni lo richiedano, possono essere distribuiti ai partecipanti, che devono rilasciarne ricevuta, **indumenti protettivi** (tute, camici, stivali, guanti, occhiali, caschi, schermi, dotazioni antinfortunistiche, ecc.).

### 8.2.2 – Documentazione dei costi

- registro di carico e scarico del materiale;
- registro dei beni prodotti;
- fatture;
- bolle di prelievo da magazzino, con espressa destinazione all'azione formativa, firmate per consegna e ricevuta, nonché fattura dimostrativa del costo unitario;
- elenco riepilogativo del materiale utilizzato con le relative quantità per voci merceologiche, costi unitari e complessivi;
- schede o elenchi individuali di consegna del materiale didattico e degli indumenti protettivi distribuiti ai destinatari delle azioni firmate dai riceventi e controfirmate dal soggetto beneficiario del finanziamento e controfirmate dai riceventi;
- verbale di distruzione dei beni inutilizzabili e/o degli scarti di lavorazione alla presenza di pubblico ufficiale ovvero ricevuta della discarica.

## 8.3 - Immobili

### 8.3.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**S**ono 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 connessa (uffici di direzione, segreteria, amministrazione, ecc.).

Tali costi si riferiscono:

- al canone di **locazione** se i locali sono in affitto;
- all'ammortamento se i locali sono di proprietà del soggetto beneficiario del finanziamento;
- alla **manutenzione** ordinaria.

Il soggetto beneficiario del finanziamento che ricorre alla locazione deve acquisire almeno tre preventivi, salvo il caso di dimostrata impossibilità.

La spesa ammissibile é data dal canone di locazione rapportato alla superficie utilizzata per l'attività formativa e organizzativa.

La chiave di ripartizione del *pro-rata temporis* di utilizzazione si ottiene con la seguente formula:

$$\frac{\text{canone annuo (o quota parte)} \times \text{n}^\circ \text{ settimane di utilizzo}}{52}$$

dove per quota parte si intende il rapporto fra superficie utilizzata e superficie totale (percentuale fra mq utilizzati e mq totali ovvero n° mq utilizzati per costo medio a mq). Se il canone non é a base annua, deve essere utilizzata la stessa formula, variando il denominatore in relazione al numero di settimane previste dal contratto.

Il canone può essere imputato per intero solo se trattasi di locali temporaneamente affittati ad uso esclusivo dell'azione finanziata.

Nel caso di proprietà dei locali la spesa ammissibile é data dal *pro-rata* di ammortamento dell'immobile ottenuta con la seguente formula:

$$\frac{\text{costo storico (o quota parte)} \times \text{tasso di amm.to} \times \text{n}^\circ \text{ settimane di utilizzo}}{52}$$

Il costo storico è la base per il calcolo dell'ammortamento al tasso del 4% annuo. Pertanto sono ammortizzabili solo gli immobili costruiti da meno di 25 anni. Circa la validità di tale coefficiente va ricordato quanto è stato precisato per l'ammortamento delle attrezzature.

La quota parte si ottiene con operazione analoga a quella indicata per il canone di locazione (rapporto fra mq utilizzati e mq totali oppure n° mq utilizzati per costo medio a mq). Per un calcolo preciso devono essere introdotte le eventuali variabili (es. rapporto fra utilizzatori totali e destinatari delle azioni FSE) ed il calcolo, per maggiore aderenza al costo reale, può essere espresso in giorni od ore anziché in settimane.

#### **Ammortamento**

##### Norma generale

I Fondi Strutturali non possono finanziare contemporaneamente l'acquisto di beni immobili o di beni strumentali durevoli – nuovi o usati – e l'ammortamento relativo. Pertanto, all'interno del periodo di sovvenzionabilità si può ricorrere all'ammortamento come alternativa all'acquisto, conformemente alle norme fiscali e contabili nazionali o alle pratiche contabili generalmente ammesse.

E' tuttavia escluso l'ammortamento di beni che al momento dell'acquisto hanno beneficiato di un cofinanziamento pubblico (nazionale o comunitario).

##### **FSE:**

Secondo le disposizioni dell'art.2, paragrafo 1 del Regolamento FSE, l'**ammortamento di beni immobili (ma in nessun caso l'acquisto)** e di materiale, nella misura in cui rientrano fra i costi di funzionamento o i costi operativi legati alla formazione o ad ogni altra azione ammissibile, è **sovvenzionabile**, previa eventuale detrazione degli importi che hanno già beneficiato di un cofinanziamento dei Fondi strutturali, purché detti ammortamenti si riferiscano alle azioni di cui all'articolo 1 del Regolamento del FSE, formato oggetto di una tabella basata su un metodo che rispetti la normativa nazionale e corrispondano ad un investimento ufficialmente inserito nella contabilità del beneficiario finale.

(scheda n° 6 Decisione CE n° 1035/97)

### Acquisto

**Non sono ammissibili spese per acquisto di beni mobili o immobili.** Sono riconoscibili l'affitto, il leasing al netto degli oneri finanziari connessi e le quote di ammortamento di beni strumentali per l'attività formativa.

(risposta a quesito)

### Leasing

Conformemente al contenuto della scheda n°20 della Decisione n° 1035 del 24.04.97 della Commissione, il **leasing per immobili è consentito purché il relativo contratto escluda l'opzione di acquisto dell'immobile** da parte del soggetto gestore.

(risposta a quesito)

Per i locali presi in **affitto** è ammissibile il costo di **manutenzione** ordinaria solo se non incluso nel canone di locazione. Si considera costo di manutenzione anche quello relativo a quote condominiali e/o alla pulizia dei locali.

Se il servizio è espletato da personale interno è ammissibile il costo delle persone addette e dei materiali utilizzati. Il servizio affidato ad impresa di pulizie deve risultare da contratto.

Il calcolo dei costi di manutenzione deve essere effettuato, ovviamente, in relazione alla superficie utilizzata ed al tempo di asservimento dei locali all'azione finanziata, con le eventuali variabili di cui si è detto in precedenza.

## 8.3.2 – Documentazione dei costi

A parte la documentazione prevista dal D.Lvo n° 626/94, l'ulteriore documentazione è:

### Immobili

- in caso di proprietà: titolo di proprietà ovvero perizia giurata di un tecnico abilitato che ne attesti l'anno di costruzione ed il valore; prospetto esplicativo della chiave di ripartizione del *pro-rata* di ammortamento;
- in caso di affitto: preventivo di spesa (quando possibile almeno 3 compreso quello prescelto); contratto di locazione debitamente registrato; fattura e quietanze relative al pagamento del canone; prospetto esplicativo della chiave di ripartizione del *pro-rata* del canone di locazione in caso di utilizzo parziale;
- in entrambi i casi: planimetria dei locali.

### Manutenzione

se il servizio è esterno:

- contratto di manutenzione;
- fattura e relative quietanze;
- prospetto esplicativo della chiave di ripartizione dell'eventuale *pro-rata*.

se il servizio è interno:

- dichiarazione a firma delle persone addette da cui risultino le superfici ed i tempi dell'impegno;

- cedolini paga delle persone addette, ricevute dei relativi versamenti contributivi e prospetto di calcolo della quota imputabile;
- fatture dei materiali, buoni di prelevamento da magazzino;
- prospetto riepilogativo dei costi sostenuti per personale e materiali.

## 8.4 - Personale non docente

### 8.4.1 - Prestazioni

#### 8.4.1.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

L'utilizzo del personale non docente, intendendo per tale quel personale che svolge attività di supporto, a tempo pieno o a tempo parziale, all'azione finanziata, deve essere rapportato alle effettive esigenze ed alla durata dell'azione stessa. In tale categoria sono compresi il personale di amministrazione e **segreteria** nonché quello ausiliario (commesso, custode, ecc.).

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 funzioni amministrative per azioni di formazione professionale di breve durata possono essere svolte dal personale che abbia già altro incarico nell'ambito dell'azione finanziata (direttore, tutor, docenti), fermo restando che in questo caso non sarà previsto alcun compenso aggiuntivo a meno che tale compito comporti un impegno orario supplementare.

#### Moltiplicazione di incarichi

...omissis...La faticosa ricostruzione delle voci di spesa cui si è proceduto in sede di verifica articolandole per categoria, pone in evidenza, all'interno di ogni singolo progetto, varie **duplicazioni di costi** ....omissis... La lievitazione di costi a livello del singolo progetto è surrettiziamente ottenuta tramite procedure ed espedienti che il FSE ha già avuto modo di costatare e sanzionare in altre sedi.

Essi sono:

- moltiplicazione dei livelli dell'attività didattica (codocenza, tutoraggio, **direzione e coordinamento** didattico, **coordinamento** scientifico, **coordinamento** esterno ed interno, ecc.);
- definizione di costi elevati di preparazione dei corsi a fronte di attività del tutto inverificabili;
- imputazione di **spese** attinenti all'attività di gestione amministrativa e finanziaria **stabilite forfaitariamente**.

...omissis...Gli stessi docenti sono impiegati a rotazione nelle diverse sedi dei corsi. Essi assumono, secondo i casi, il ruolo di docente, tutor, **direttore**, coordinatore scientifico, ecc....omissis....

Qualora poi si proceda ad un confronto dei progetti curati da un unico consulente si osserva che lo stesso tipo di corso è venduto più volte, facendo pagare ad ogni titolare del progetto il prezzo della progettazione del corso stesso.

*(da un rapporto di verifica della Commissione Europea)*

Solo nel caso in cui il beneficiario del finanziamento non abbia risorse umane adeguate per assolvere tali funzioni, - il che, dovendo prefigurarsi un “*minimum*” di organizzazione interna, non può che avere carattere di eccezionalità - il predetto soggetto potrà ricorrere a collaborazioni esterne individuali le quali, tuttavia, devono essere previste e motivate nel progetto approvato o successivamente autorizzate dall’Autorità referente.

Peraltro, tenuto conto, da un lato, che la Commissione europea non ammette il “subappalto” di attività di direzione, coordinamento, amministrazione (*vedi appresso specifico riquadro*) e, dall’altro, che tali mansioni configurano necessariamente l’ipotesi di **un rapporto di lavoro subordinato**, ne consegue che in caso di ricorso a collaborazioni individuali si instaurerebbe, comunque, siffatto rapporto.

#### **Subappalto**

Con riferimento al quesito posto in merito al tema in oggetto, questa Divisione non può che ribadire quanto contenuto nella scheda n° 4 della Decisione della Commissione C (97) 1035/6 del 23.04.97 e cioè che il subappalto di fasi delle azioni di formazione da parte degli enti incaricati della loro attuazione è **ammissibile solo se debitamente giustificato in termini di evidente miglioramento della qualità dell’intervento** che da questa delega esterna si ottiene. Ne consegue che l’affidamento esterno, che si rammenta **non può comunque essere oltre due livelli**, deve essere quindi limitato a casi particolari, quali ad esempio la possibilità di ottenere **apporti integrativi specialistici di cui gli enti a fidatari non dispongono direttamente e non deve comunque in nessun caso riguardare le attività di direzione, coordinamento ed amministrazione dell’intervento formativo nel suo complesso.**

*(nota n° 22005 del 15.03.97 della Commissione Europea - DG 5<sup>A</sup>)*

#### **Attività di amministrazione**

**La cura di ogni aspetto amministrativo** connesso alle attività di formazione professionale **deve essere assicurato dal soggetto gestore** con ricorso al personale interno.

Ciò per il fatto di dover supporre un “minimum” di organizzazione interna essenziale per lo svolgimento, appunto, delle attività formative.

\*\*\*

L’orientamento della Commissione europea, espresso in una recente nota, è di consentire apporti integrativi specialistici di cui gli enti affidatari non dispongano ma che non devono, comunque, in nessun caso, riguardare le attività di direzione e coordinamento e quelle di amministrazione dell’intervento formativo nel suo complesso. Un indirizzo può essere desunto, comunque, da alcuni avvisi ministeriali dove, con riferimento al “personale amministrativo” ed in nota alla sottovoce “consulenti esterni” è prevista la possibilità del ricorso a tali ultime figure soltanto per profili professionali specifici quali consulenti fiscali, commercialisti, ecc., le cui “ore effettive d’impiego devono essere specificate nel **contratto d’opera**”. Si deve, pertanto, ritenere che, mentre **non è consentito il ricorso a personale esterno per lo svolgimento di tutta l’attività amministrativa nel suo complesso (compresa quella di segreteria)**, può essere ammesso un impegno di spesa per apporti specialistici mirati, strettamente connessi all’azione finalizzata, con il ricorso a persone fisiche o studi professionali da prevedersi nel piano finanziario, o da sottoporre a preventiva **autorizzazione** della PA, ed i cui obblighi siano stabiliti mediante stipulazione di un contratto.

\*\*\*

*(risposte a quesiti)*

Il costo del personale non docente deve essere determinato con il metodo già descritto per il personale docente.

La quantificazione delle ore d'impegno deve essere, ovviamente, proporzionale alla consistenza dell'azione formativa.

Allo scopo di consentire l'espletamento degli adempimenti amministrativi connessi alla preparazione ed alla conclusione dell'azione finanziata, è ammissibile la spesa per il personale amministrativo con riferimento ai 30 giorni antecedenti l'inizio e fino alla presentazione del rendiconto.

Nel caso in cui il personale operi contemporaneamente su più corsi il costo deve essere ripartito *pro-quota* sugli stessi.

#### **Personale amministrativo dipendente**

Il metodo di calcolo per la **determinazione del costo orario** del personale interno si deve basare sui reali elementi costitutivi della retribuzione previsti dal CCNL e da eventuali accordi salariali integrativi. Più precisamente, l'importo totale di tali elementi, con esclusione degli elementi mobili della retribuzione, maggiorato degli oneri sociali e riflessi, deve essere diviso per il monte ore di lavoro. Il costo orario così ottenuto, moltiplicato per il numero delle ore d'impegno nell'azione formativa, rappresenta il costo imputabile al FSE. Tutto ciò, a prescindere dall'eventuale quantificazione in preventivo del costo medio orario che rappresenta, per l'appunto, soltanto un parametro medio di riferimento in funzione della quantificazione totale della sottovoce di spesa.

*(risposta a quesito)*

#### **8.4.1.2 – Documentazione dei costi**

Per la documentazione vale quanto è stato detto per il personale docente interno ed esterno.

### **8.4.2 - Viaggi, vitto e alloggio**

#### **8.4.2.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi**

**D**i norma tali spese per il personale non docente non sono ammissibili.

Eventuali deroghe sono consentite, in coerenza con le esigenze organizzative dell'azione formativa, limitatamente al personale addetto alla direzione, segreteria e amministrazione.

Tali esigenze possono ravvisarsi nel doversi recare presso sedi operative diverse o presso uffici pubblici referenti, nel qual caso il personale di cui trattasi dovrà essere formalmente incaricato dal responsabile dell'azione finanziata e dovrà riferire per iscritto sull'esito dell'incarico.

Per il calcolo delle spese valgono i criteri già descritti per il personale docente.

Non sono ammesse spese di taxi o vetture noleggiate.

#### **8.4.2.2 – Documentazione dei costi**

Oltre alla documentazione di viaggio, analogamente a quanto richiesto per il personale docente, deve essere esibita una lettera d'incarico dalla quale risulti il motivo del viaggio ed il report dettagliato di attività (destinazione, motivo, mezzi utilizzati, orari, esito dell'incarico, ecc.).

## 9 – COSTI GENERALI

Comprendono una serie di costi in prevalenza indiretti che, pur essendo, talvolta, difficilmente quantificabili, sono tuttavia ammissibili in quanto connessi al funzionamento ed alla gestione dell'azione formativa.

Il calcolo di tali costi è preferibile che sia effettuato sulla base di documenti di spesa specifici.

Qualora i documenti di spesa siano di portata più ampia rispetto a quella ammissibile, il loro ammontare deve essere determinato con criteri di proporzionalità adottando, ogni volta che risulti idonea, la formula suggerita al paragrafo “Criteri generali”, con l'eventuale introduzione delle necessarie variabili.

A parte tali indicazioni, la congruità dei costi in questione è difficilmente valutabile in sede di istruttoria e, pertanto, è indispensabile che la chiave di imputazione si presenti trasparente, controllabile e prossima quanto più è possibile alla realtà affinché gli organi di controllo non incontrino difficoltà nel riconoscerli.

### **Periodo di competenza dei costi generali**

La competenza delle spese generali comprende tutto il periodo impegnato per la realizzazione del progetto.  
(risposta a quesito)

Le seguenti indicazioni per ciascuna voce di tali costi possono fornire un ulteriore supporto per una corretta imputazione.

## 9.1 - Assicurazioni

### 9.1.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

PreMESSO che questa voce ha carattere residuale in quanto esclude le assicurazioni obbligatorie per legge, in questa sede possono essere presi in considerazione i costi per l'assicurazione di rischi non coperti dalle predette assicurazioni (es. rischi di danno, furto, incendio, responsabilità civile, sempreché tali rischi siano da riconnettersi direttamente all'attività finanziata) che, tuttavia, siano strettamente correlati con l'attività finanziata.

Trattandosi di costo mirato e, quindi, documentabile in modo diretto, non richiede particolari valutazioni di congruità.

### 9.1.2 – Documentazione dei costi

- polizza assicurativa;
- ricevute di pagamento del premio.

## 9.2 - Illuminazione e forza motrice

### 9.2.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**I**l costo di illuminazione deve essere determinato in relazione alla durata dell'azione finanziata, alla superficie dei locali utilizzati, agli utilizzatori, ai destinatari delle azioni.

Le stesse regole valgono per la forza motrice.

Se è utilizzata per le esercitazioni il costo è ammissibile solo se non alimenta attrezzature produttive.

Per la formula di calcolo si può fare riferimento a quella indicata al paragrafo “Criteri generali”.

#### **Costi d’impianto**

**Non sono ammissibili** costi di allacciamento di luce, gas, telefono, ecc. in quanto trattasi di costi di **manutenzione straordinaria** non riconoscibili.

*(risposta a quesito)*

### 9.2.2 - Documentazione dei costi

- fattura (bolletta dell'ente fornitore di energia);
- prospetto di calcolo della quota parte imputabile.

## 9.3 - Riscaldamento e condizionamento

### 9.3.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**C**irca i criteri di ammissibilità vale quanto indicato per l'illuminazione.

### 9.3.2 – Documentazione dei costi

- 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.

## 9.4 - Telefono

### 9.4.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

Il telefono, pur essendo un mezzo insostituibile per i collegamenti e le decisioni rapide, specialmente mediante **fax**, comporta un'utilizzazione non sempre facilmente giustificabile.

Una soluzione da privilegiare potrebbe essere quella di una linea dedicata in via esclusiva alle esigenze dell'azione finanziata.

Qualora questo non si renda possibile, i criteri di imputazione dovranno adeguarsi ai criteri già enunciati; tuttavia, se la formazione professionale non è la sola attività del soggetto beneficiario del finanziamento, e l'azione finanziata costituisce una parte trascurabile di tale attività non potrà applicarsi la formula richiamata al paragrafo "Criteri generali".

Il soggetto beneficiario del finanziamento potrà comunque utilizzare qualsiasi metodo che dimostri attendibilmente il relativo costo.

Nell'ambito di questa voce di costo sono ammissibili le spese di attivazione di un sito Internet se l'uso si riferisce ad attività di monitoraggio e se previsto nel progetto approvato.

#### Costi di impianto

I costi di allacciamento di luce, gas, telefono, ecc. in quanto trattasi di costi di **manutenzione straordinaria** non sono riconoscibili.

*(risposta a quesito)*

#### Giurisprudenza

E' stato contestato il disconoscimento da parte dell'Ispettorato del lavoro dell'importo di lire 7.095.000 per spese di telefono in quanto relative ad un **telefono cellulare** non rilevante con le finalità progettuali in discorso.

**Tale disconoscimento**, a parere di chi scrive, **appare legittimo** posto che non solo tali spese allo stato non risultano supportate dalla relativa documentazione, ma soprattutto perché effettivamente non risulta provato che la linea del telefono cellulare fosse inerente alla finalità del progetto operativo o comunque da questo autorizzato. Tale somma pertanto non è dovuta.....omissis.....

*(sentenza del Tribunale Civile di Napoli n.9250 del 16.11.98)*

#### 9.4.2. – Documentazione dei costi

- fatture corredate da listato delle conversazioni rilasciato dall'azienda fornitrice del servizio;
- **fax** trasmessi con relativa nota di trasmissione; ecc.

### 9.5 - Spese postali

#### 9.5.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**S**ono ammissibili le spese postali connesse con l'azione finanziata. Tali spese si riferiscono ai valori bollati, alla spedizione di raccomandate, ai telegrammi, ecc.

##### Spese postali

Le spese postali connesse con l'azione finanziata sono ammissibili. La **documentazione giustificativa** può essere ricercata attraverso il registro protocollo, le varie distinte di spedizione, le ricevute dei telegrammi, un velinario della corrispondenza. La documentazione di trasmissione dei fax deve, invece, essere conservata nella documentazione relativa alle spese telefoniche.

*(risposta a quesito)*

#### 9.5.2 – Documentazione dei costi

- registro protocollo e velinario (copia della corrispondenza);
- distinte di spedizione e fatture di acquisto di valori bollati;
- ricevute di raccomandate, telegrammi, ecc.;

### 9.6 - Cancelleria e stampati

#### 9.6.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**L**e spese ammissibili sono quelle relative a forniture di materiali di consumo per ufficio utilizzati per la gestione dell'azione formativa, l'editing di rapporti, i costi tipografici per la pubblicazione di materiali didattici ed informativi, ecc.

### **Materiale di cancelleria per inizio attività**

Tali spese sono ammissibili e fanno parte della macrovoce “Spese di funzionamento e gestio: e”, sottovoce “Cancelleria e stampati” dei Costi generali.

*(risposta a quesito)*

### **9.6.2 – Documentazione dei costi**

- fatture di acquisto;
- bolle di prelievo da magazzino e relative fatture.

## **9.7 - Materiale di pronto soccorso**

### **9.7.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi**

**A** questa voce è imputabile la spesa connessa all'acquisto di materiale sanitario per interventi di pronto soccorso

### **9.7.2 – Documentazione dei costi**

Fattura di acquisto corredata dal buono d'ordine e di consegna.

## **9.8 - Acqua e rifiuti urbani**

### **9.8.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi**

**L**e spese ammissibili sono relative al consumo di acqua, sia dovuto alla peculiarità dell'azione svolta, sia utilizzata per le normali esigenze igieniche, nonché alla tassa per i rifiuti.

### **9.8.2 – Documentazione dei costi**

- attestato di pagamento in uso localmente (fattura, ricevuta, versamento in c.c.p.);
- prospetto di calcolo dell'eventuale quota-parte.

## 10 –ALTRI COSTI

### 10.1 - Preparazione dell'azione

Tali spese si riferiscono alla progettazione e alla pubblicità dell'intervento formativo, all'elaborazione di testi didattici e dispense, alla selezione iniziale dei destinatari delle azioni.

#### 10.1.1 - Progettazione

##### 10.1.1.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

L'attività di progettazione dell'intervento formativo, ai fini del riconoscimento delle spese, deve rendersi visibile e verificabile.

Pertanto, mentre appare superfluo precisare che per progettazione non s'intende né la compilazione della domanda di contributo, né la predisposizione del progetto sui formulari di rito, la programmazione dell'intervento formativo deve risultare da:

- ricerche e indagini di mercato purché strettamente connesse con i contenuti e gli specifici obiettivi dell'intervento stesso;
- progettazione esecutiva dell'intervento intesa nel senso della descrizione dettagliata del percorso formativo, dei contenuti del profilo professionale da conseguire, dello sviluppo dei moduli didattici, dell'individuazione dei docenti, della metodologia didattica, dell'elaborazione del calendario di massima delle lezioni, della puntuale descrizione dell'eventuale stage o tirocinio e di quant'altro necessario per programmare l'intervento stesso;
- eventuali momenti di incontro, di scambio di esperienze fra organizzatori, di messa a punto del progetto o di alcune sue parti per esigenze non aprioristicamente valutabili.

Se la progettazione è stata affidata a persone esterne al soggetto gestore, si valuterà se tale attività non si presenti talmente modesta da poter essere svolta anche dallo stesso gestore.

Qualora si tratti di intervento formativo reiterato le spese di progettazione non sono ammissibili (vedi anche circ.98/95).

### 10.1.1.2 – Documentazione dei costi

La documentazione è quella già descritta per il personale interno ed esterno integrata con:

- elaborati di progettazione firmati da tutti coloro che vi hanno partecipato ricevendone un compenso;
- verbali di eventuali riunioni;
- dichiarazioni di responsabilità, resoconti dettagliati e puntuali, certificati dal soggetto beneficiario del finanziamento, in caso di attività individuali.

*N.B. Per la documentazione, vedasi paragrafo “Attività e prestazioni non tradizionali”, parte prima del vademecum (L’organizzazione).*

## 10.1.2 - Testi didattici e dispense

### 10.1.2.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

Tenuto conto che il costo di acquisto di eventuali testi didattici disponibili sul mercato è da classificare nel materiale di consumo, in questa sede vanno ricondotti i costi relativi ad “opere dell’ingegno” intendendosi per tali gli elaborati originali concernenti materie specialistiche o specifici approfondimenti del programma d’insegnamento da non confondersi, ovviamente, con la progettazione dei contenuti formativi.

I costi in esame sono ammissibili una sola volta nell’ambito dell’azione finanziata cui sono direttamente mirati e non comprendono i diritti d’autore. Conseguentemente, qualora il corso sia reiterato, sarà ammissibile il solo costo per l’eventuale produzione di copie degli elaborati originali. Tali elaborati sono di proprietà della PA referente e, pertanto, non potranno essere ceduti a terzi, in qualsiasi forma, né potranno essere oggetto di altri finanziamenti pubblici qualunque sia la fonte. Siffatte condizioni devono formare oggetto di dichiarazione d’impegno da parte del beneficiario del finanziamento.

Il costo di eventuali aggiornamenti o integrazioni degli elaborati originali devono essere adeguatamente giustificati.

### 10.1.2.2 - Documentazione

- testi e dispense predisposti e dichiarazione di originalità a firma degli autori;
- documentazione di costo del personale interno o esterno in analogia a quanto descritto per il personale docente ed assimilato ;
- dichiarazione dell’autore del testo didattico che attesti, sotto la propria responsabilità, l’originalità dell’elaborato in funzione della specifica attività formativa ;
- dichiarazione del soggetto beneficiario del finanziamento come sopra specificato.

### 10.1.3 - Pubblicità

#### 10.1.3.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

Sono ammissibili le spese sostenute per avvisi pubblici (manifesti, inserzioni sui giornali, spot televisivi, ecc.) finalizzati alla pubblicità dell'intervento formativo.

Qualora l'intervento formativo non comporti alcuna tassa di iscrizione per i partecipanti, i manifesti per la pubblicità dell'intervento stesso sono esenti dal diritto sulle pubbliche affissioni ai sensi dell'art. 21, lettera g, del D.L.15.11.93, n° 507 concernente la revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni.

A tale scopo il soggetto beneficiario del finanziamento deve fare richiesta all'organo di controllo per il rilascio di una specifica *attestazione* al riguardo.

#### Pubblicità

Il paragrafo 2 dell'art.32 del regolamento CE n°4253/88 stabilisce che un'azione che beneficia di un contributo finanziario della comunità costituisca oggetto di una pubblicità adeguata.

Pertanto, **i soggetti attuatori devono prevedere un sistema appropriato di divulgazione delle informazioni** dirette ai destinatari delle azioni, **curando che la partecipazione della Comunità abbia il dovuto risalto nelle informazioni stesse.**

In particolare devono essere affissi manifesti presso gli uffici di collocamento, le agenzie del lavoro, i centri di formazione professionale e gli organismi che operano nel settore e/o che beneficiano del sostegno del FSE.

Nel progetto devono essere specificate le azioni di informazione e pubblicizzazione da svolgere, ad esempio:

- convegni, seminari, riunioni;
- inserti sulla stampa locale;
- radio e/o televisioni locali;
- manifesti, cartelloni;
- opuscoli, pieghevoli;
- e quant'altro destinato alla divulgazione dell'iniziativa.

Di norma, la pubblicizzazione sarà effettuata a cura del coordinatore/direttore dei corsi finanziati dal FSE.

*(precisione CE)*

\*\*\*

**Materiale promozionale:** tali spese, in quanto predisposte per la pubblicità dell'intervento formativo, possono essere classificate come "altre spese" sotto la voce "Preparazione dell'intervento formativo".

*(risposta a quesito)*

#### 10.1.3.2 – Documentazione dei costi

- avvisi pubblici (manifesti, locandine, giornali, ecc.);
- fatture, quietanze di pagamento, eventuali tariffari.

## 10.1.4 - Selezione destinatari azione

### 10.1.4.1 - Criteri per il riconoscimento dei costi

**S**ono ammissibili le spese relative ad esami selettivi: test psico-attitudinali, visite mediche previste dalla legislazione sociale, costi del personale interno ed esterno per la programmazione, predisposizione ed effettuazione delle prove di selezione.

*Per l'eventuale partecipazione di pubblici funzionari vedi quanto previsto al seguente paragrafo "Esami finali".*

Le spese in questione devono essere prese in considerazione con riferimento ai soggetti selezionati. Qualora, tuttavia, si tratti di concorso pubblico nazionale, le spese potranno essere imputate limitatamente agli ammessi al corso.

### 10.1.4.2 - Documentazione dei costi

- verbale di selezione;
- ricevute di pagamento delle eventuali visite mediche;
- *test* eseguiti dai soggetti selezionati;
- documentazione dei costi di personale analogamente a quanto indicato in precedenza.

## 10.2 - Esami finali

**P**er il rilascio dell'**attestato di qualifica** valido ai fini dell'iscrizione nel libretto di lavoro e nelle liste di collocamento, i partecipanti devono sostenere gli esami finali con l'apposita Commissione Regionale.

L'ammissione agli esami è subordinata all'osservanza delle condizioni previste al riguardo dalla normativa della competente Regione la quale, pertanto, deve essere interessata a tal fine anteriormente all'**inizio dell'azione formativa**.

In assenza delle condizioni per conseguire l'attestato di qualifica i partecipanti potranno ottenere solamente un **attestato di frequenza** rilasciato dal beneficiario del finanziamento.

I costi relativi agli eventuali esami o prove finali, sono quelli riferiti ai componenti della commissione che li esegue.

Se trattasi di rappresentanti della PA, consistono nei gettoni di presenza nonché negli eventuali costi di viaggio, vitto e alloggio previsti dalla legislazione vigente.

Le spese in questione sono rimborsabili solo se non fanno carico all'ente di appartenenza dei commissari di esami, i quali devono, pertanto, dichiarare di non ricevere altri compensi o rimborsi per tale incarico.

Per gli altri componenti della commissione, i costi e la relativa documentazione sono quelli già previsti per il personale docente.

## 11 – AUTOCERTIFICAZIONE DELLE SPESE

La decisione della Commissione Europea C(97) 1035 del 23.04.97 prevede una revisione sostanziale degli attuali sistemi di rilevazione della spesa relativa ai PO nell'ambito dei quali sono approvati i progetti formativi cofinanziati con l'intervento del FSE.

Per ciascun progetto finanziato nell'ambito dei POM, l'obbligo della rilevazione fa carico al soggetto destinatario del finanziamento e deve essere assolto, come previsto nell'atto di concessione, in forma di autocertificazione, con riferimento alle spese effettivamente sostenute ogni trimestre ed ogni anno.

L'autocertificazione di spesa, sottoscritta dal legale rappresentante del predetto soggetto, deve essere resa su specifica modulistica e nei termini fissati dai competenti servizi ministeriali, anche nel caso in cui non sia stata sostenuta alcuna spesa, ciò che dovrà essere espressamente dichiarato.

Nel caso di **associazione temporanea d'impresa** l'autocertificazione deve essere resa solo dal mandatario ed essere comprensiva delle spese sostenute anche dagli altri organismi coinvolti.

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

Per quanto riguarda il "contributo privato", sono equiparate alle spese effettivamente sostenute eventuali cofinanziamenti in natura sotto forma di:

- apporto di terreni, beni immobili interi o parte di essi, beni strumentali durevoli, **materie prime**;
- lavoro non remunerato apportato da una persona fisica o giuridica privata;
- conferimento di **materiale didattico**;
- mancato reddito dei partecipanti all'azione (se lavoratori autonomi).

L'autocertificazione di spesa deve essere prodotta anche dopo la conclusione delle attività progettuali, secondo le scadenze previste, fino a quando non siano state pagate tutte le spese impegnate.

Ovviamente nell'autocertificazione devono essere conteggiate solo le spese pagate nel periodo di riferimento.

## 12 - RENDICONTO

**A**l beneficiario del finanziamento compete l'onere del rendiconto, anche per le attività eventualmente svolte e gestite da altri soggetti attivi (soggetti attuatori, associati, consorziati, partner ed equiparati).

Il rendiconto, di norma, deve essere redatto per singola azione, misura, sottoprogetto o corso. Quando più azioni si svolgono nella stessa sede e/o si presenti difficoltoso redistribuire e documentare i costi generali e/o comuni per singole azioni, il rendiconto può essere unificato purché non ne sia pregiudicata la dovuta trasparenza.

Il rendiconto può essere unificato anche quando un'azione si svolga in più sedi.

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.

Il rendiconto riferito ai PO multiregionali deve essere redatto utilizzando la modulistica predisposta dai servizi ministeriali di riferimento e/o comunque su modelli conformi al preventivo approvato; tuttavia, è opportuno che il soggetto beneficiario del finanziamento, al fine di agevolare il controllo, predisponga, limitatamente ai dati preventivi e consuntivi, anche gli schemi degli allegati al verbale di visita *ex post* contrassegnati con i numeri romani I, II, III e IV.

Il rendiconto, che per i POM e le IC deve essere inviato all'UCOFPL ed alla Direzione provinciale del lavoro competente territorialmente, deve essere corredato da una dichiarazione con la quale il beneficiario del finanziamento attesta la veridicità e l'esattezza dei dati in esso contenuti e delle prove documentali ad essi riferite e di non aver posto a carico di altri finanziamenti i costi imputati all'attività finanziata di cui trattasi.

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.

### Cofinanziamento nazionale

Le fonti di cofinanziamento nazionale sono:

- fondo di rotazione;
- fondi regionali;
- fondi a carico di alcuni capitoli di bilancio dello Stato (Ministero dell'università e RS, Ministero degli affari esteri, Ministero degli affari sociali);

- indennità di mobilità e Cassa integrazione guadagni (CIG);
- contributi per la fiscalizzazione degli oneri sociali (CFL e apprendistato);
- contributi a carico dei bilanci degli enti pubblici economici;
- fondi a carico dei bilanci degli enti pubblici economici;
- indennità relativa ai LSU (lavori socialmente utili);
- fondi privati per l'obiettivo 4.

### Cofinanziamento in natura

La normativa sui Fondi strutturali (art.1 paragrafo 1 del regolamento di coordinamento) e le disposizioni di esecuzione finanziaria (punto 5) prevedono che il pagamento del contributo comunitario debba riferirsi a spese effettivamente sostenute e che queste debbano corrispondere a pagamenti effettuati ai beneficiari finali, giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili aventi forza probante equivalente.

A determinate condizioni può essere considerato ammissibile al cofinanziamento nazionale (pubblico e privato) un contributo in natura sotto forma di:

- apporto di terreni, beni immobili – interi o parte di essi -, beni strumentali durevoli;
- apporto di **materie prime**;
- lavoro volontario non remunerato prestato da una persona (fisica o giuridica) privata.

Condizioni da rispettare:

- la prestazione in natura deve avere l'accordo preliminare dell'organismo pubblico responsabile della misura;
- la prestazione deve essere conforme alle disposizioni generali di ammissibilità, in particolare a quelle relative all'acquisto di terreni e di edifici e alle spese delle pubbliche amministrazioni;
- l'importo dichiarato dal beneficiario finale a titolo degli apporti in natura deve essere valutato e certificato sulla base di tariffari ufficiali fissati da un'Autorità indipendente, oppure da un professionista terzo indipendente;
- il contributo comunitario non può superare l'importo delle spese effettivamente sostenute ossia il costo netto sovvenzionabile al netto degli apporti in natura (esempio: nell'ipotesi di un tasso di cofinanziamento comunitario del 50% per un costo totale sovvenzionabile di 100, in cui le spese effettivamente sostenute rappresentano solo 40 e le prestazioni in natura 60, il contributo comunitario, teoricamente pari a 50 (50% di 100) in questo caso è limitato a 40;
- il calcolo del costo del lavoro deve essere effettuato conformemente alle norme nazionali in materia di calcolo del **costo orario**, giornaliero o settimanale del lavoro (per esempio, le tariffe legali riconosciute (\*), qualora esistano norme del genere.

#### FSE:

Nel quadro delle azioni di formazione cofinanziate dal FSE, **l'apporto in natura può assumere anche la forma di materiale didattico.**

(\*) CCNL per il lavoro subordinato, i parametri previsti da ordini professionali o strutture di categoria per il lavoratore autonomo.

(scheda n° 7 Decisione CE n° 1035/97)

La **documentazione** relativa alle azioni svolte deve essere:

- di norma ordinata separatamente per ciascuna azione, misura, sottoprogetto o corso cui il rendiconto si riferisce (salvo il caso di cui sopra) e, nell'ambito delle predette azioni, raccolta in fascicoli distinti per voci di costo,
- accompagnata da una lista dei documenti giustificativi per capitolo di spesa (all. III al verbale di visita *ex post*);

- tenuta a disposizione degli organi di controllo nella sede indicata dal soggetto beneficiario del finanziamento all'atto della presentazione del progetto esecutivo, presso la quale sede sarà effettuata la **verifica amministrativo-contabile** del rendiconto, salvo diversa, contestuale indicazione da parte del beneficiario stesso.

Tutti i documenti giustificativi relativi alle spese ed ai controlli inerenti all'azione finanziata devono essere lasciati a disposizione delle Autorità comunitarie e nazionali per i 3 anni successivi all'ultimo pagamento relativo all'azione stessa, salvo diversi termini stabiliti dalla normativa nazionale con riferimento a specifici documenti.

Nel caso in cui si verificano parziali o totali inutilizzazioni dei fondi pubblici percepiti per la realizzazione dell'azione finanziata, il soggetto beneficiario del finanziamento deve procedere all'immediata restituzione del corrispondente importo informandosi presso la PA referente circa le modalità del rimborso e l'eventuale maggiorazione per interessi legali.

#### **Interessi legali**

La **data di decorrenza** per il calcolo degli interessi è quella di:

- accredito dei fondi, in caso di totale inutilizzo del finanziamento o di frode;
- rendiconto finale, in caso di parziale utilizzo del finanziamento;
- verifica amministrativo-contabile, in caso di non riconoscimento di parte delle spese sostenute.

*(risposta a quesito)*

L'attestazione di avvenuto rimborso deve essere inviata in copia alla predetta PA ed esibita in originale all'atto della verifica amministrativo-contabile.

In caso di significative riduzioni dell'attività corsuale in termini di partecipanti e/o di ore effettivamente svolte per cause direttamente imputabili al soggetto beneficiario del finanziamento, la PA referente potrà procedere ad una riparametrazione dei costi sulla base del costo medio orario previsto ed approvato, applicando una proporzionale riduzione percentuale del finanziamento accordato e, nel caso più grave di realizzazione al di sotto della soglia del 50%, potrà disporre la revoca dei contributi e la restituzione degli anticipi eventualmente erogati.

Il finanziamento concesso rappresenta la misura massima del contributo erogabile in relazione alle spese ammissibili, anche nel caso in cui tali spese superino quelle preventivate. Peraltro, le spese sostenute, devono essere esposte integralmente, anche se il finanziamento concesso rappresenta solo una parte delle spese stesse.

Peraltro, la misura definitiva del contributo è determinata in sede di saldo a seguito della verifica amministrativo-contabile diretta a stabilire l'ammissibilità delle spese sostenute.

In sede di rendiconto devono essere evidenziati gli **impegni di spesa** eventualmente non soddisfatti con il pagamento.

### **Impegni di spesa non quietanzati**

Tenuto conto della situazione di difficoltà nella quale possono trovarsi gli enti gestori di attivi a cofinanziate dal FSE, a causa dei ritardi nella corresponsione degli anticipi che non permettono loro di pagare tempestivamente gli impegni di spesa, si fa presente quanto segue.

Nel caso gli ispettori abbiano riconosciuto come ammissibili gli **impegni di spesa non ancora pagati**, il Ministero del lavoro provvederà alla corresponsione del saldo nella misura indicata nella relazione di verifica. Il Ministero, tuttavia, tratterà la **fideiussione** che sarà restituita a seguito della dichiarazione di avvenuto pagamento da parte della Direzione del lavoro competente. Sarà cura degli eredi esibire alla predetta Direzione entro sessanta giorni dall'accreditamento del saldo la prova dell'avvenuto pagamento.

Nel caso l'organo di controllo non abbia tenuto conto, ai fini della verifica, dei documenti non quietanzati, questo Ministero liquiderà il saldo sulla base della verifica effettuata, tuttavia, tratterà la fideiussione della quale è in possesso a fronte di una dichiarazione dell'ente che certifichi, sotto la sua responsabilità, l'ammontare degli impegni non riconosciuti dal predetto organo perché non pagati. Tale dichiarazione corredata da un elenco dei titoli di spesa in questione dovrà essere inviata all'organo di controllo competente ed in copia alle divisioni operative del Ministero del lavoro.

L'ulteriore integrazione del saldo è subordinata al riconoscimento da parte dell'organo di controllo degli impegni di cui al predetto elenco. Il Ministero seguirà, quindi, la procedura di liquidazione di cui in precedenza.

*(lettera circolare del Ministero del lavoro – UCOFPL – n. 4889 del 22.06.95)*

Quando trattasi di corsi di qualificazione espressamente finalizzati all'occupazione (corsi in pre-assunzione), se gli idonei agli esami finali, all'atto della verifica finale, non risultano assunti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, salvo circostanze oggettivamente ostative e d'intesa con le organizzazioni sindacali, il finanziamento potrà essere ridotto proporzionalmente al numero dei non assunti, a meno per l'adempimento dell'obbligo di assunzione non sia stato espressamente previsto ed approvato o successivamente autorizzato dalla PA referente, un termine più ampio.

Dalla riduzione proporzionale sono escluse le spese per benefici di cui hanno fruito direttamente i destinatari delle azioni (indennità di frequenza, vitto, rimborso spese, ecc.) e, pertanto, l'importo della riduzione sarà calcolato dividendo l'importo totale delle rimanenti spese per il numero degli idonei interessati all'assunzione od alla trasformazione del CFL e moltiplicando il risultato per il numero dei non assunti.

Analogamente in caso di corsi di riqualificazione in azienda, se alla data della verifica finale risulta che il datore di lavoro ha licenziato o non ha riassunto i lavoratori riqualificati, potrà essere operata una riduzione proporzionale del finanziamento con i criteri e le eccezioni indicate in precedenza, a meno che non si tratti di personale che in seguito ad intese sindacali sia destinato a mobilità esterna.

**Dal costo totale dell'azione finanziata devono dedursi le seguenti entrate:**

- **ricavato della vendita dei beni prodotti;**
- **risorse derivanti dalla vendita, dal noleggio, o dalla messa a disposizione di prodotti o servizi;**
- **tasse d'iscrizione o altre somme pagate dai destinatari dell'azione finanziata.**

Il rendiconto deve essere predisposto su modelli conformi al preventivo approvato; per i POM e le IC deve essere inviato all'UCOFPL ed alla Direzione provinciale del lavoro competente territorialmente.

### Documentazione di attività di tipo non tradizionale e/o immateriale

Da più parti sono stati richiesti chiarimenti sui criteri ed i parametri di riferimento per la rendicontazione di attività formative diverse da quelle tipicamente corsuali.

Si premette che l'attività di verifica sulla regolarità della gestione nel suo complesso è svolta secondo quanto previsto dal *vademecum* in relazione alle voci di spesa, così come sono state approvate nel preventivo allegato al progetto, risultando quest'ultimo l'unico parametro di riferimento, salvo successiva verifica dei relativi giustificativi di spesa e di eventuali valutazioni di congruità della stessa. Peraltro, proprio nel *vademecum*, è specificato che ogni altra attività o prestazione che non risulti dal registro didattico deve essere documentata, oltre che dai relativi giustificativi di spesa, anche da report, elaborati individuali certificati dal soggetto gestore e quant'altro contribuisca a renderla visibile e verificabile. Quindi è ancora il *vademecum*, anche se in modo non specifico, che contiene le indicazioni che possono sopperire alla carenza di regole mirate per la contabilizzazione dei costi relativi alle azioni non corsuali.

Infatti, sebbene la maggior parte di tali indicazioni siano direttamente applicabili (costi del personale, legli allievi, di funzionamento e gestione), altre devono intendersi estensibili in via analogica (progettazione preparazione, elaborazione testi, ecc.). La specificità, in buona sostanza, si riferisce non tanto all'azione o alla tipologia dei costi, quanto al fatto che l'attività collegiale o individuale posta in essere (sviluppo di una rete di relazioni, contatti e confronti con i soggetti del mondo della formazione, le istituzioni, il sistema delle imprese, le forze sociali e gli utenti) è in prevalenza difficilmente visibile (c.d. **attività immateriali**) e quindi valutabile a posteriori in termini di **"costo reale"**, a meno che non sia adeguatamente documentata. In tali circostanze è essenziale che, come è stato ripetutamente suggerito in precedenti occasioni, sia posta estrema cura a priori nella formulazione del progetto e del relativo preventivo, che dovrà riportare la strutturazione analitica dei costi, talché la preliminare espressiva approvazione ministeriale del progetto di fattibilità non lasci spazi discrezionali al controllo successivo. Altrettanta cura dovrà essere posta a posteriori, nel documentare puntualmente i costi stessi, affinché l'attività svolta si renda visibile e verificabile lungo tutto il suo iter procedurale e lasci il minor spazio possibile a dubbi e incertezze. Muovendo dal principio generale che i costi accettati al momento dell'approvazione del progetto devono rispecchiare spese reali, verificabili al momento del rendiconto, si può delineare un'esemplificazione della tipologia di costi relativi ad azioni a carattere non corsuale, proponendo un supporto di **documenti giustificativi** diretti ed indiretti dei costi stessi.

#### COMITATI E ORGANI COLLEGIALI

##### Attività collegiale:

- atto costitutivo del comitato o dell'organo collegiale e relativo regolamento da cui risultino in dettaglio i compiti attribuiti, l'entità del compenso o gettone di presenza per ogni seduta, la periodicità delle riunioni ordinarie ed, eventualmente, le prevedibili circostanze di riunioni straordinarie;
- ordine del giorno e verbali di seduta;
- ricevute quietanzate dai componenti;
- costi di strutture, materiali, pubblicità, viaggi e soggiorno in analogia a quanto previsto nel *vademecum* alle relative voci.

##### Attività individuali dei componenti:

###### **Personale esterno**

- atto d'incarico da parte dell'organo collegiale, ratificato dal soggetto titolare, dal quale risulti l'oggetto dell'incarico, la durata prevedibile, l'entità del compenso rapportato al tempo (ore o giornate);
- report di attività giornaliero;
- produzione di elaborati certificati dal soggetto gestore;
- fattura o parcella;
- nota per il rimborso spese e relativa documentazione.

###### **Personale interno**

- ordine di servizio interno, o lettera d'incarico, da cui risulti il ruolo normalmente svolto per il soggetto gestore,
- l'oggetto dell'incarico e la durata prevedibile;
- report di attività giornaliero;
- produzione di elaborati certificati dal soggetto gestore;
- cedolini paga e prospetto del calcolo pro-rata della retribuzione imputabile al FSE.

#### CONSULENZE ESTERNE

##### **Individuali**

- lettera d'incarico dalla quale risulti l'oggetto dell'incarico, la durata prevedibile, l'entità del compenso rapportato al tempo (ore o giornate);
- report di attività giornaliero;
- produzione di elaborati certificati dal soggetto gestore;
- fattura o parcella.

**STUDI, ANALISI, RICERCHE**

(vedansi attività collegiali, individuali e/o consulenze secondo il caso ricorrente)

**INTERVISTE**

(vedansi attività individuali)

**QUESTIONARI**

(per l'ideazione ed il software vedansi attività individuali, per la stampa o la riproduzione vedasi il vademecum alla voce "Materiale di consumo")

**CONVEGNI E SEMINARI**

- documentazione preparatoria (atti deliberativi e organizzativi);
- costi di strutture, materiali, pubblicità, viaggi e soggiorno in analogia a quanto previsto nel vademecum alle relative voci.

**SELEZIONE DESTINATARI DELLE AZIONI**

- documentazione preparatoria;
- lettere d'incarico;
- verbali delle riunioni e delle sedute.

(lettera circolare della div.VI – UCOFPL n° 59169 dell'11.09.98)

\*\*\*

Per la contabilizzazione di particolari attività riconducibili ai POM e/o di costi per i quali le indicazioni contenute nel vademecum si rivelino inadeguate o improprie a causa della peculiarità del soggetto gestore (es. natura pubblica, struttura di bilancio, ecc.) o dell'attività finanziata, **possono essere concordate con l'UCOFPL le sole mirate** da recepire in un apposito protocollo d'intesa con l'ufficio stesso, così come già avvenuto in alcuni casi (Dipartimento Funzione Pubblica, Dipartimento Affari Sociali, Enti bilaterali, Ministero della pubblica istruzione, Università, ecc.).

(disposizioni della div.VI - dell'UCOFPL del Ministero del lavoro)

\*\*\*

Il settore delle attività immateriali è il più esposto alla **frode** data la natura stessa della "prova" della prestazione, che non si traduce in una realizzazione fisica o materiale. Il FSE è, pertanto, il Fondo più direttamente interessato.

(da un documento di lavoro della CE concernente la "Tipologia delle irregolarità nel quadro dell'applicazione dei Regolamenti n° 1681/94 e n° 1831/94")

\*\*\*

E' stato posto il quesito circa la possibilità di utilizzare un "**Diario di bordo**", a doppia firma, documento sul quale i ricercatori e gli esperti dovranno annotare gli impegni giornalieri in relazione agli incarichi ricevuti. A riguardo si fa presente che il soggetto gestore ha ampia facoltà di adottare qualsiasi tipo di **documentazione**, in linea con la propria organizzazione amministrativa interna, al fine di dimostrare adeguatamente l'attività svolta.

(risposta a quesito)

**Accentramento della rendicontazione e verifica amministrativo- contabile**

Le attività rendicontuali relative a programmi multiregionali realizzati da gruppi di enti, sotto forma di consorzio, associazioni d'impresa, partenariato, o altro, dislocati in regioni diverse dal beneficiario, che sviluppano, ognuno di essi, una parte del progetto finanziato, con l'obbligo di rendicontare i **costi reali**, fanno carico all'ente beneficiario che deve includere, oltre ai propri costi, anche quelli di ciascun ente attuatore. Sorge, pertanto, la **difficoltà per l'ente predetto di presentare e per il verificatore di esaminare tutta la documentazione in originale**, in quanto tali documenti sono custoditi, e per disposizione fiscale non possono essere rimossi, presso le sedi degli enti attuatori. La soluzione proposta e condivisa è che ogni ente attuatore del programma rediga, per la parte che lo riguarda, il rendiconto, che sarà verificato dalla Direzione provinciale del lavoro competente territorialmente, la quale esaminerà e annullerà i documenti in originale. Il verbale di verifica *ex post* sarà, quindi, trasmesso alla Direzione provinciale designata per la verifica finale accentrata, la cui competenza è determinata dalla dislocazione territoriale dell'ente beneficiario. Quest'ultimo, per suo conto, redigerà il rendiconto generale inglobando i rendiconti parziali suddetti, pur conservandoli separati. Presso la sede legale dell'ente titolare del progetto, l'incaricato della verifica esaminerà i documenti di competenza dell'ente stesso e assemblerà tutti i conti per redigere il verbale finale *ex post* da trasmettere alla competente divisione operativa dell'UCOFPL. I verbali di visita *ex post* relativi agli enti attuatori saranno allegati al verbale finale generale. Per quanto riguarda le competenze operative ed organizzative, le divisioni UCOFPL procederanno, per la parte di rispettiva competenza, ad autorizzare l'accentramento delle attività di rendicontazione e di verifica. La Direzione provinciale del lavoro, incaricata per competenza territoriale della verifica accentrata, esaminato l'incasamento in suo possesso, eventualmente integrato con documentazione o notizie da richiedere alla divisione operativa competente dell'UCOFPL, incaricherà direttamente le Direzioni provinciali competenti per territorio di effettuare le relative verifiche sugli enti coattuatori provvedendo, contestualmente, a trasmettere alle stesse Direzioni copia di ogni atto ritenuto necessario per lo svolgimento dell'attività di verifica.

(da lettera circolare del Ministero del lavoro n° 59165/VI dell'11.09.98)

Si è ormai consolidata la prassi che consente l'accentramento delle attività di rendicontazione da parte degli enti gestori presso la propria sede centrale, con la conseguente verifica amministrativo-contabile a carico della Direzione provinciale del lavoro competente territorialmente.

Tale autorizzazione si è resa necessaria sia per rendere uniforme la verifica sia perché la normativa fiscale non consente agli enti di spostare i documenti contabili originali dalla propria sede amministrativa.

Pertanto rimane indispensabile che la suddetta autorizzazione venga comunque formalmente concessa, e non altro per informare tutte le Direzioni provinciali del lavoro dell'accentramento della rendicontazione in modo da metterle in grado di trasmettere alla Direzione del lavoro che effettua la verifica finale, i documenti relativi alle azioni formative eventualmente ispezionate nel corso dell'attività che si è svolta nel territorio di propria competenza.

A fronte di quanto evidenziato ed alla mole di lavoro che la procedura ormai comporta, se si considera l'attività in funzione di tutti i POM e le IC che fanno carico all'UCOFPL, **si è resa ormai indilazionabile la necessità che siano le stesse divisioni operative a concedere direttamente l'autorizzazione all'accentramento in conformità ad una prassi ormai consolidata.**

*(direttive ministeriali)*

### **Modulistica per la rendicontazione e verifiche amministrativo-contabili**

Come noto, il formulario di presentazione dei progetti 1998 relativi ai Programmi Operativi Multiregionali presenta sostanziali differenze rispetto alle annualità precedenti. Infatti, le voci di spesa non sono più ripartite nelle classiche quattro grandi categorie di spesa, ma sono state scomposte su un numero variabile di macrovoci in ragione dei diversi obiettivi.

Ciò potrebbe comportare confusione negli operatori, se agli stessi sono stati forniti moduli di rendicontazione di tipo standard, anche e soprattutto in ordine all'applicazione delle disposizioni contenute nella Circolare 63/98 sugli storni di spesa.

Pertanto, al fine di evitare improprie riclassificazioni del rendiconto che comporterebbero problemi di imputazione dei costi preventivati ed approvati, si prega di informare gli enti gestori sulla necessità di predisporre i rendiconti in base ai preventivi approvati, mantenendo pertanto la stessa ripartizione delle voci, attraverso un modulo formulato su tre colonne: una per il preventivo approvato inizialmente, una per il preventivo eventualmente variato in base alla Circolare n. 63/97 e l'ultima per il rendiconto.

Per favorire una lettura più chiara ed immediata, l'ente potrà eventualmente suddividere il rendiconto in "pagato" ed "impegnato".

Si pregano le Divisioni in indirizzo e le Direzioni del lavoro, per quanto di rispettiva competenza, di voler informare in tal senso gli Enti gestori interessati.

Per quanto concerne, invece, la verifica amministrativo-contabile, si rammenta che le schede di cui al Vademecum sono state predisposte in modo tale da poter essere gestite per ogni fattispecie rendicontativa.

Infatti, l'allegato 1 al facsimile del verbale ex post, benché suddiviso nelle quattro categorie inizialmente previste, può essere variato modificandolo attraverso un normale supporto informatico con la possibilità, eventualmente, di utilizzare anche lo specchio relativo ai costi di altre azioni.

L'elemento di raccordo tra il predetto allegato ed il rendiconto dell'ente è fornito dal successivo allegato 2 che consente al verificatore di ricollocare i costi sulla base del rendiconto elaborato dall'ente.

*(lettera circolare del Ministero del Lavoro – UCOFPL/VI – n. 57226 del 21.07.99)*

Parte terza

## IL CONTROLLO

## 13 – PRINCIPI GENERALI

### 13.1 – Normativa

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**

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;
- presente Vademecum;
- **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 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.

## 13.2 – Finalità

**L**a funzione di controllo amministrativo deve avere preminente carattere di prevenzione e di indirizzo. L'esercizio di tale funzione deve garantire il rispetto delle norme senza, tuttavia, ostacolare lo svolgimento dell'azione finanziata.

Al riguardo, non appare superfluo sottolineare che **i funzionari incaricati del controllo delle azioni cofinanziate dal FSE svolgono una mera attività amministrativa, in veste di pubblici ufficiali, e non un'attività repressiva, in veste di polizia giudiziaria.**

La funzione di prevenzione e di indirizzo deve evitare che il comportamento antiggiuridico o carente dei soggetti gestori e/o attuatori determini il mancato raggiungimento delle finalità previste dall'ordinamento.

Il controllo delle azioni finanziate dal FSE, dallo Stato e dalle Regioni ha le seguenti finalità:

0

- accertare il regolare svolgimento delle azioni;
- accertare la regolare utilizzazione dei fondi pubblici;
- accertare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale;
- accertare 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.

La funzione di controllo implica un adeguato scambio di informazioni tra organi preposti e Autorità Statali nonché tra queste ultime e l'UE

Gli Stati membri sono, infatti, tenuti, ai sensi del Regolamento CE n°1681/94, a comunicare alla Commissione tutti i casi d'**irregolarità** rilevate nonché le azioni amministrative e giudiziarie promosse.

Le informazioni devono essere inviate al Ministero del lavoro per la successiva comunicazione alla Commissione.

Per ulteriori approfondimenti al riguardo, si rinvia alle seguenti lettere circolari ministeriali:

- n° 156/96, trasmessa alle Regioni e Province autonome con nota n° 10590 del 12.11.96, diretta e agli Ispettorati del lavoro (ora Direzioni del lavoro) con nota n°10591 del 12.11.96;
- n° 8297/VI del 3.02.99 diretta alle Regioni e Province autonome e n° 8315/VI del 3.02.99, diretta agli Ispettorati del lavoro (ora Direzioni del lavoro).

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.

In tale ottica, tutto ciò che può formare oggetto di prescrizione non deve costituire ostacolo al proseguimento dell'azione finanziata, onde evitare la perdita di contributi del FSE e, soprattutto, la penalizzazione della parte sociale più debole rappresentata dai destinatari delle azioni.

#### **Clausole generali applicabili alle forme d'intervento**

Tanto lo Stato membro che la Commissione possono effettuare controlli al fine di garantire che l'impiego del FSE avvenga conformemente agli obiettivi fissati, alle disposizioni legislative e secondo i principi di buona gestione finanziaria (rapporto costi/benefici). **I controlli devono permettere di accertare che tutte le spese imputate agli interventi siano state effettivamente sostenute, conformi, ammissibili e regolari. La Commissione e lo Stato membro si comunicano vicendevolmente e senza indugio tutte le irregolarità** risultanti dai controlli, ai sensi del Regolamento CE n° 1681/94. Qualora un intervento o una misura non sembri giustificare né in tutto né in parte il contributo finanziario concesso, **la Commissione ha la facoltà di ridurre o sospendere il contributo, e lo Stato membro recupera gli importi indebiti**, ai sensi del Regolamento CE n° 1865/90 relativo agli interessi di mora in caso di restituzione tardiva dei contributi.

*(già allegate alle Decisioni CE di approvazione dei progetti)*

## 13.3 – Organi del controllo

**G**li organi preposti al controllo possono essere distinti in organi esterni ed organi interni allo Stato membro.

Gli **organi esterni** fanno capo alla Commissione Europea e sono:

- **D.G. V** con compiti di controllo in loco, mediante sondaggi sui sistemi di gestione e controllo (par.2, art.23 del Regolamento CE n° 2082/93);
- **D.G.XX** con compiti di controllo sui fondi strutturali, controllo di tipo finanziario, deputato alla verifica delle entrate, delle proposte di spesa e degli ordini di pagamento;
- **Ispettorato generale dei servizi**, istituito nel 1991, fornisce alla Commissione informazioni sull' idoneità dei servizi, valutando il rispetto della normativa comunitaria ed il buon uso delle risorse, verifica la validità dei controlli attraverso audit interni;
- **Corte dei Conti Europea**, istituita dal Trattato di Bruxelles del 1975, esterna alla Commissione, ha facoltà consultive, è autonoma ed esamina i conti di tutte le entrate e le spese nella legittimità e nella regolarità, accerta la sana gestione finanziaria.

Gli **organi di controllo interni** sono:

- **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;
- **Ministero del tesoro**;
- **Regioni** che gestiscono e controllano le attività formative territoriali;
- **Corte dei conti** in quanto organo principale di controllo della P.A.

Il controllo esterno è espletato, oltre che direttamente a mezzo di funzionari della Commissione europea, anche per mezzo delle norme impositive di cui al **Regolamento n°2064 del 15 ottobre 1997** che ha disciplinato l'applicazione dei principi fondamentali del controllo finanziario cui gli Stati membri devono sottoporre le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali.

Il citato Regolamento prevede preliminarmente alcuni specifici adempimenti che lo Stato membro deve rispettare nei confronti della Commissione:

- comunicare una descrizione dei sistemi di controllo e gestione istituiti ai fini di un'efficace realizzazione degli interventi;
- informare regolarmente circa l'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari;
- tenere a disposizione tutte le relazioni nazionali relative al controllo delle misure previste dai programmi o dalle azioni.

I controlli eseguiti prima della liquidazione delle forme d'intervento devono riguardare almeno il 5% della spesa totale sovvenzionabile ed un campione rappresentativo di progetti approvati.

L'esecuzione dei controlli deve essere ripartita uniformemente su tutto il periodo interessato.

Nella composizione del campione rappresentativo dei progetti si deve tenere conto dell'esigenza di controllare progetti e iniziative di vario tipo e dimensione considerando i vari fattori di rischio individuati attraverso precedenti controlli nazionali e comunitari e considerando anche la concentrazione dei progetti in capo a determinate autorità o a taluni destinatari finali particolarmente rappresentativi per dimensioni ed incidenza.

Agli Stati membri è fatto obbligo di verificare i seguenti aspetti:

- l'applicazione l'efficacia dei sistemi di controllo;
- la concordanza delle registrazioni contabili con i relativi documenti giustificativi a livello di beneficiario finale e di autorità intermedie;
- la presenza di una pista di controllo adeguata;
- il rispetto dei tempi di esecuzione, dei lavori effettuati, degli impegni e dei pagamenti in rapporto alle prescrizioni comunitarie ed alle caratteristiche fisiche approvate per il progetto;
- corrispondenza delle finalità del progetto approvato con quelle effettivamente realizzate;
- immediatezza nella corresponsione del contributo comunitario ai destinatari finali;
- disponibilità del corrispondente cofinanziamento nazionale;
- rispetto dell'art.7, par.1 del Regolamento CE n°2052/88 nella realizzazione delle iniziative cofinanziate.

Entro il 30 giugno di ogni anno gli Stati membri debbono informare la Commissione in merito all'applicazione del Regolamento 2064/97 nell'anno civile precedente.

## 14 – CONTROLLO INTERNO

### 14.1 – Ambito del controllo

La **circolare ministeriale n°32/90** costituisce il punto di partenza fondamentale per l'attivazione della vigilanza e del controllo interno, in quanto ne delimita l'ambito applicativo individuando la competenza attribuita al Ministero del Lavoro in via esclusiva o concorrente con le Regioni. La circolare n°32/90, letta anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n°38/91 intervenuta sulla stessa circolare, fa riferimento, infatti, alle azioni cofinanziate dal FSE per definire caratteristiche e contenuti dell'esercizio della vigilanza e del controllo, da svolgersi d'intesa tra Stato e Regioni.

Per quanto concerne i **Programmi Operativi Multiregionali (POM)**, di cui è promotore il Ministero del lavoro, deve ritenersi che la competenza per la vigilanza ed il controllo spettano allo stesso Ministero nell'ambito di procedure intese a salvaguardare comunque il ruolo e le prerogative delle Regioni per gli aspetti di competenza e/o per gli aspetti non trattati nel presente *vademecum* cui la normativa e l'esperienza regionale possono validamente sopperire.

Al riguardo è necessario fare riferimento in via prioritaria ai **protocolli d'intesa fra le Direzioni regionali del lavoro e le Regioni** al fine di ricercare le necessarie omogeneità con i controlli di competenza regionale, nonché favorire la circuitazione delle informazioni scaturenti dall'attività di controllo.

Giova ricordare che i POM sono programmi d'interesse nazionale, che interessano più regioni o soggetti provenienti da più regioni, e:

- 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;
- sono riconnessi con lavori socialmente utili.

Il carattere di **multiregionalità** è, di norma, valutato in sede di istruttoria, tuttavia potrà essere suscettibile di verifica successiva da parte degli organi di controllo qualora fondi su azioni rivolte a soggetti provenienti da più regioni.

#### Sede dei corsi

Nell'ambito di ciascun progetto è **possibile cambiare le sedi dei corsi originariamente pre-istite**, tuttavia, rimane vincolante la conservazione delle caratteristiche di multiregionalità. E' ovvio che ogni cambiamento, opportunamente motivato, deve essere immediatamente segnalato alla divisione operativa del competente UCOFPL ed alle Direzioni provinciali del lavoro territorialmente interessate alle variazioni.

*(risposta a quesito)*

Non appare superfluo ribadire in questa sede che le norme contenute nel presente *vademecum* tendono a disciplinare in via prioritaria i predetti progetti multiregionali e, nell'ambito degli stessi, le azioni formative.

Pertanto, anche quando non espressamente richiamate, sono fatte salve le norme speciali, eventualmente in contrasto, e quelle regionali, ogni volta che il controllo non riguardi i POM.

*Per quanto riguarda le Iniziative Comunitarie vedasi lo specifico" manuale.*

Per quanto non emerga espressamente dai citati documenti, è indispensabile, durante le operazioni di controllo, fare costante riferimento al progetto approvato.

## 14.2 – Articolazioni del controllo

L'attività di controllo può essere classificata in:

- ricorrente**, se si esplica attraverso visite programmate;
- puntuale**, se attivata su specifica richiesta della PA preposta.

Il controllo ricorrente consiste in visite nelle sedi di attività che, a seconda del momento in cui sono effettuate, si articolano in:

- **visita *ex ante***
- **visita *in itinere***
- **visita *ex post***

*Nell'ambito delle intese Regione - Direzione regionale del lavoro possono essere elaborate modulistiche comuni. In mancanza o in alternativa, per quanto riguarda i POM, è stato predisposto, per ognuna di tali visite, un apposito **verbale**, il cui facsimile è allegato al presente vademecum*

I soggetti gestori devono essere informati dell'esito delle predette visite a cura dell'organo istituzionale cui appartengono gli incaricati del controllo.

Per quanto riguarda i POM, il Ministero del lavoro deve essere puntualmente informato delle risultanze delle visite di controllo *ex post*.

Nel caso di visite *ex ante* ed *in itinere*, la comunicazione è necessaria solo se i rilievi siano di eccezionale gravità. L'informativa di cui trattasi deve essere effettuata mediante invio dell'apposito verbale.

Copia del verbale deve essere inviata alla Regione competente, qualora la stessa non partecipi alla visita di controllo.

### 14.2.1 – Visita *ex ante*

**L**a visita *ex ante* si effettua prima dell'**inizio dell'azione programmata**.

Tale visita, che 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.

A parte ciò, i soggetti gestori, così come precisato nella parte prima del *vademecum* (L'Organizzazione), devono far pervenire agli organi di controllo le comunicazioni di inizio dell'azione finanziata corredata dalla prevista **documentazione**, mediante raccomandata A.R., almeno quindici giorni prima della data prevista, affinché l'eventuale visita *ex ante* possa essere effettuata con tempestività.

**Nel caso in cui sia stato dato inizio ai corsi, senza che gli organi di controllo ne abbiano ricevuta notizia**, le spese sostenute saranno prese in considerazione a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di ricevimento della relativa comunicazione.

Per quanto concerne il più importante dei problemi condizionanti la fase di avvio delle attività formative, cioè la valutazione di **idoneità dei locali e delle attrezzature impiegate** in tali attività, si individua nella normativa di igiene e sicurezza del lavoro, il riferimento di prevenzione più adeguato. Ciò anche in relazione al contenuto dell'art.2, lettera a) del **Decreto Legislativo n° 626/94** che equipara ai lavoratori i partecipanti a corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici.

Conseguentemente, la verifica dell'idoneità dei locali utilizzati dai soggetti destinatari dei contributi, non può che riferirsi all'applicazione del D.Lvo sopracitato, il quale agli artt. 8 e 9 definisce gli obblighi del datore di lavoro in ordine al servizio di prevenzione e protezione.

Nelle more dell'acquisizione dei suddetti documenti, può essere consentito l'utilizzo delle strutture previa **perizia tecnica giurata** dalla quale risulti la rispondenza dei locali e delle attrezzature alle norme di cui al D. Lvo n° 626/94, firmata da un tecnico abilitato e corredata da planimetria dei locali ed elenco delle attrezzature. Il costo della perizia è imputabile al FSE.

Riveste particolare importanza che, per quanto riguarda l'idoneità dei locali sotto il profilo della sicurezza e dell'igiene del lavoro, il beneficiario del finanziamento, all'atto della comunicazione d'inizio dell'attività e della sede di svolgimento della stessa, si attenga a quanto previsto dalla lettera circolare del Ministero del lavoro n° 2400/VI del 22.07.97, il cui testo è riportato nella prima parte del *vademecum*, al paragrafo "I soggetti attivi" (*riquadro POM – Adempimenti concernenti la documentazione*).

La documentazione potrà avere valenza anche per azioni formative svolte successivamente se il beneficiario del finanziamento, anteriormente all'inizio di ogni nuova azione, attesta, con dichiarazione sostitutiva di atto notorio, che non sono mutate le condizioni in relazione alle quali a suo tempo è stato espresso il giudizio stesso.

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.

### 14.2.2 – Visita *in itinere*

**I**l tipo di controllo che si effettua durante la **visita *in itinere*** rientra in un'attività più ampia di monitoraggio, da intendersi come verifica sul corretto svolgimento dell'azione finanziata nel rispetto delle norme vigenti ed in conformità a quanto previsto nel progetto approvato.

Tale visita ha, infatti, in via prioritaria, la preziosa funzione di prevenzione e di indirizzo allo scopo di evitare pesanti penalizzazioni a carico del beneficiario del finanziamento in sede di verifica finale.

La visita *in itinere* è effettuata, senza preavviso, nelle varie sedi di svolgimento delle attività e/o nelle sedi amministrative di riferimento.

Nell'individuare ciò che deve essere controllato al momento della visita saranno tenuti presenti i seguenti criteri:

- **ciò che forma oggetto di esame in sede istruttoria, o è suscettibile d'accertamento d'ufficio, non necessita di controllo all'atto del sopralluogo;**
- **quanto può essere controllato mediante acquisizione di atti, compreso l'esito di precedenti sopralluoghi, consente di snellire la visita *in loco*;**
- **per quanto non è previsto nel presente *vademecum*, particolarmente in relazione alla selezione dei partecipanti, alla durata delle attività formative, al conseguimento dell'attestato di qualifica e, più in generale, agli aspetti tecnico-didattici delle azioni, si farà riferimento alla normativa regionale localmente vigente.**

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.

Ogni cura sarà riservata al controllo delle registrazioni, con particolare riguardo al **registro didattico e di presenza** e dei **fogli o schede individuali** (in caso di stage, autoapprendimento, ecc.).

I funzionari incaricati del controllo apporranno la propria firma sui registri controllati. Il controllo, per quanto riguarda i partecipanti, è effettuato in ordine alle presenze, eventualmente alla loro identità, alla corrispondenza con quelli risultati idonei in fase di selezione, al loro "status".

### Validità corsi

Per quanto riguarda il numero dei corsi, tenuto conto ovviamente delle diverse tipologie professionali riguardo della formazione, la **configurazione organizzativa** finale dovrà quanto più possibile avvicinarsi al numero di 20 partecipanti per corso, secondo il seguente prospetto:

<i>partecipanti</i>	<i>corsi</i>
meno di 8	non ammissibile
8 - 26	1 corso
27 - 47	2 corsi
48 - 68	3 corsi
69 - 88	4 corsi
89 - 110	5 corsi
.....	.....

(da circolare Ministero del lavoro n° 6161 del 17.07.87)

\*\*\*

Per quanto riguarda il **numero minimo dei partecipanti ai corsi**, non è esatto affermare che, per l'attività interregionale, le regole applicabili sono quelle delle Regioni in cui si svolge l'attività stessa, in quanto il *vademecum* che disciplina le attività multiregionali, rinvia alla normativa regionale limitatamente ai casi in cui la materia non è trattata nel predetto documento.

\*\*\*

Tenuto conto che la questione del **numero minimo dei partecipanti per la validità del corso**, pur non essendo stata presa in esame nel *vademecum*, ha formato oggetto di un precedente orientamento ministeriale (allegato alla circolare n°6161 del 17.07.87) che prevedeva tale minimo in 8 (otto) partecipanti, nulla osta, nella fattispecie, all'applicazione della normativa regionale in quanto coincidente con il predetto orientamento.

(risposta a quesito)

### Assenze ai corsi

Il **numero massimo di assenze consentite** è indicativamente fissato in ¼ del totale delle ore previste, fermo restando che le assenze non possono concentrarsi in uno stesso modulo e comunque non devono essere tali da pregiudicare il proficuo apprendimento.

(risposta a quesito)

### Conseguimento attestato di qualifica

Per quanto riguarda il **numero minimo di ore di presenza** per partecipante al corso, il **soggetto gestore deve fare riferimento alla normativa regionale**, anche perché tale condizione è determinante per l'eventuale conseguimento della qualifica valida ai fini del collocamento, il cui attestato è rilasciato dalla competente Regione.

**A mero titolo indicativo tale presenza non può essere comunque inferiore al 70-75% della durata del corso.**

\*\*\*

E' stato posto il quesito se i **partecipanti ai corsi che hanno superato il 30% di assenze, a causa degli impegni derivanti dalla chiamata alle armi**, possono essere ammessi a sostenere le prove finali.

Al riguardo, qualora alla fine del corso fosse previsto un attestato di qualifica, si deve far riferimento alla normativa della Regione di appartenenza che, in base all'art.14 della legge 845/78, è l'unica competente al rilascio dei predetti attestati.

Se dovesse trattarsi di semplice **attestato di frequenza**, sentito il parere del collegio dei docenti del corso, gli allievi in questione potranno essere ammessi a sostenere le prove finali, tuttavia, sul predetto attestato deve essere indicato l'indice di frequenza.

\*\*\*

(risposte a quesiti)

Particolarmente importante è l'esame comparato del piano finanziario approvato con la registrazione delle uscite e, quindi, l'analisi della natura delle spese effettuate.

Nel corso della visita *in itinere*, potranno essere sottoposti ai partecipanti ed ai docenti dei **questionari** per rilevarne il grado di soddisfazione ed individuare eventuali carenze di ordine didattico ed organizzativo in relazione alle quali valutare il servizio e fornire eventuali suggerimenti per migliorarlo

E' necessario procedere a verifiche mirate, sia nel caso in cui le procedure istruttorie non lo abbiano eventualmente consentito (verifica del possesso da parte dei soggetti destinatari delle azioni dei **requisiti** previsti per la specifica tipologia di intervento: età, disoccupazione, occupazione e più in generale condizioni e requisiti previsti nel progetto autorizzato), sia nel caso in cui sia stata segnalata qualche irregolarità.

*Esempio:*

- *in relazione alle attività formative rivolte ai giovani ed ai disoccupati, gli organi di controllo devono acquisire dal soggetto beneficiario del finanziamento informazioni circa lo stato occupazionale dei partecipanti;*
- *per quanto riguarda i POM, se dal progetto esecutivo approvato risulta che l'eventuale carattere di **multiregionalità** è dato dalla provenienza dei partecipanti da due o più regioni, occorre verificare tale condizione; ecc.*

Oltre al progetto approvato, le comunicazioni cui i soggetti gestori sono tenuti nella fase di esecuzione dell'attività finanziata, nonché un adeguato scambio di informazioni tra i vari organi della PA, costituiscono un'importante fonte di informazioni da utilizzare ai fini di una puntuale attività di controllo *in itinere*. Infatti, proprio la comparazione dei dati comunicati con quelli costatati, può consentire un'attenta valutazione del processo formativo nella delicata fase del suo svolgimento.

Mentre effettuare visite senza preavviso in ogni fase dell'attività finanziata è in facoltà degli organi di controllo, la visita è obbligatoria nei casi in cui sia richiesta dalla PA referente.

Si possono ipotizzare diverse tipologie di controllo *in itinere*, secondo gli obiettivi che s'intendono raggiungere:

- controllo di gestione;
- controllo formale tecnico-didattico;
- controllo di qualità del processo formativo;
- controllo formale tecnico-amministrativo;

- controllo di fine processo formativo;
- controllo straordinario.

Allo stato attuale appare auspicabile e realizzabile introdurre un controllo ricorrente di tipo tecnico-amministrativo; infatti, soltanto un'attenta programmazione di visite *in itinere* può evitare che comportamenti non conformi o carenti dei destinatari dei finanziamenti, spesso legati alla mancanza di specifiche conoscenze da parte dei predetti soggetti, impediscano il raggiungimento delle finalità previste dall'ordinamento.

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.

E' di tutta evidenza che la visita *in itinere*, se ben programmata e condotta, rappresenta un momento determinante per il buon andamento dell'attività finanziata.

### 14.2.3 – Visita *ex post*

**L**a 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.

Volendo sintetizzare il sistema di controllo si possono individuare almeno tre regole fondamentali:

- controllo totale sul 100% delle spese sostenute per l'azione finanziata, per cui non sono consentite rilevazioni per campione rappresentativo;
- controllo sui **costi reali**, per cui non sono consentite forfetizzazioni;
- controllo su documenti originali di spesa, per cui non è consentita l'esibizione di copie dei giustificativi originali.

Tale tipo di controllo, che può apparire improntato a criteri di estrema rigidità, è comunque conforme al ruolo che viene ad assumere il soggetto privato che amministra fondi pubblici.

Per siffatta funzione, il predetto soggetto si trova a rivestire il ruolo di **agente contabile** in virtù di un atto concessorio che lo sottopone alla giurisprudenza della Corte dei conti.

Infatti, è ormai giuridicamente accertato che anche un soggetto privato, estraneo alla PA, può essere destinatario della funzione pubblica di gestione e maneggio del denaro di pertinenza erariale in ragione del presupposto oggettivo rappresentato dall'atto concessorio, mediante il quale la PA concedente trasferisce al privato concessionario, l'esercizio di un determinato servizio pubblico con i connessi poteri ed obblighi

Al riguardo, appare superfluo sottolineare che è la stessa legge 845/78, all'art.2, a definire la formazione professionale "un servizio di interesse pubblico".

Per quanto riguarda la verifica del rendiconto, prioritariamente sarà verificata la sua aderenza al preventivo approvato e, quindi, l'ammissibilità e la riconoscibilità dei costi sostenuti e la loro concordanza con i documenti giustificativi.

Ogni Avviso ministeriale o regionale, oltre alla parte normativa, contiene uno schema di piano di finanziamento che per il soggetto gestore costituisce un **preventivo di spesa** articolato per macrovoci e sottovoci.

Tale piano è vincolante, salvo che la normativa di riferimento non preveda, entro certi limiti, la **possibilità di variazioni**. Comunque ogni variazione deve essere comunicata alla PA referente, a prescindere che necessiti o no di **autorizzazione**.

Lo schema di preventivo, nella fase di consuntivo, deve costituire la base per la formulazione del rendiconto che, pertanto, è rappresentato da un'elencazione di spese (suddivise per voci e distinte fra impegnate e pagate), che deve porre in grado gli organi di controllo di effettuare un immediato raffronto con gli importi del preventivo.

#### **Rilevanza del progetto approvato**

Il progetto approvato è un **documento di riferimento importante** per l'ammissibilità e la riconoscibilità dei costi in sede di verifica amministrativo-contabile.

Infatti, il **raffronto fra preventivo e consuntivo**, può risolvere situazioni d'incertezza nel momento in cui, carente qualsiasi riferimento oggettivo, si richieda una valutazione discrezionale da parte dell'organo di controllo.

E', peraltro, ovvio che, le previsioni contenute nel progetto approvato che risultino eventualmente in contrasto con specifici riferimenti normativi comunitari e nazionali, determinano la nullità delle previsioni stesse a prescindere dalla circostanza che sia stato finanziato.

*(risposta a quesito)*

*I criteri in base ai quali devono essere contabilizzati e verificati i costi esposti nel rendiconto sono stati trattati ampiamente nella seconda parte del vademecum (L'amministrazione).*

Agli organi di controllo fa carico l'obbligo di comunicare al soggetto beneficiario del finanziamento l'esito della verifica amministrativo-contabile.

#### **Orientamenti giurisprudenziali**

Il principio generale della **trasparenza amministrativa** comporta l'obbligo di comunicare e l'avvio del procedimento (artt.7 e 8 della **legge n°241/90**), "al fine di consentire alla parte interessata di partecipare fin dal momento del suo concreto avvio" (Consiglio di Stato, sezione V, n°603/97 e n°208/97). Pertanto, l'avvio del procedimento amministrativo volto alla verifica amministrativo-contabile - da svolgersi "in contraddittorio", come affermato da talune legislazioni regionali - deve essere comunicato tempestivamente all'ente destinatario.

L'obbligo di motivazione, posto a carico della PA; è richiamato nei formulari in uso per le verifiche e può essere considerato assolto anche se effettuato "per relationem", il che implica la necessità "di indicare e rendere disponibili gli atti che motivano per relationem il provvedimento, ma non impone affatto la loro contestuale allegazione alla copia di quest'ultimo notificata all'interessato" (così ad esempio TAR di Brescia, sentenza n°882/97), purché, però, "sia garantita la conoscenza dell'iter logico seguito dall'amministrazione" (TAR Toscana, sezione II, sentenza n°608/97).

I principi giurisprudenziali sopra riportati possono legittimamente applicarsi alla funzione amministrativa del controllo e della vigilanza e vanno ovviamente rispettati in caso di adozione di atti di tutela, i quali vanno portati formalmente a conoscenza dei soggetti destinatari, al fine di consentire l'eventuale impugnazione e lo spirare del termine di decadenza previsto dalla legge.

Tutto ciò in ragione del fatto che, nel caso in esame, i contributi ed i finanziamenti concessi in favore degli enti privati per la realizzazione di interventi di formazione professionale, sottendono il potere discrezionale della PA in ordine alla concessione stessa, ed in ordine all'eventuale revoca o sospensione; il che qualifica la posizione dell'ente come **interesse legittimo** dal momento della partecipazione alla procedura concorsuale fino all'adozione dell'atto definitivo a seguito della verifica finale.

In questa direzione, va anche ricordato il principio secondo il quale l'atto di revisione finale o il rendiconto non costituisce di per sé prova del credito, se non previo assolvimento di altri oneri probatori a carico dei soggetti gestori (Corte dei conti, sezione giurisdizionale Sicilia, sentenza n°37/96)

(da uno studio di Vincenzo Bencivenga)

Da ultimo va ribadito che la verifica amministrativo-contabile non rientra nella fattispecie dell'ispezione trattandosi, in buona sostanza, almeno allo stato attuale, di una valutazione e di un riscontro dei giustificativi di spesa. Pertanto, questa particolare attività, in linea di principio, può essere svolta da funzionari a tal fine formati e non necessariamente da unità ispettive.

La **competenza territoriale degli organi di controllo**, restando salvo quanto previsto dai protocolli d'intesa fra Direzioni del lavoro e Regioni, può, logisticamente, ipotizzarsi in relazione alle seguenti situazioni che tengono conto sia delle caratteristiche dei soggetti gestori e/o attuatori che della sede di svolgimento dell'azione finanziata:

- **soggetti con sede unica:**

l'organo di controllo competente è quello per la provincia in cui il soggetto beneficiario del finanziamento ha la sede legale;

- **soggetti con più sedi nella stessa provincia:**

come al precedente punto ❶;

- **soggetti con più sedi in più provincie:**

l'organo di controllo competente è quello per la provincia in cui il soggetto beneficiario del finanziamento ha la sede legale, che potrà, eventualmente, eseguire la verifica del rendiconto in collaborazione con le altre unità provinciali;

- **soggetti con più sedi in più regioni:**

nel caso in cui la contabilità del soggetto stesso sia accentrata, l'organo di controllo competente è quello per la regione in cui il soggetto beneficiario del finanziamento ha la sede legale; mentre, nel caso in cui sia decentrata, il predetto organo dovrà coordinare gli altri organi di controllo regionali e/o provinciali.

L'organo di controllo di coordinamento dovrà preliminarmente acquisire tutti i documenti riferiti alle azioni svolte nell'ambito territoriale di competenza degli altri organi di controllo, specialmente se conseguenti ad attività ispettiva.

*Le ipotesi sopra delineate non sono applicabili rigidamente e, pertanto, qualsiasi soluzione alternativa, più rispondente alle esigenze del beneficiario del finanziamento e dei predetti organi, potrà essere all'occorrenza valutata da questi ultimi in accordo con la PA referente.*

- **soggetti operanti attraverso più organismi consociati o consorziati:**

gli organi di controllo procedono in analogia ai precedenti punti, secondo la dislocazione delle sedi di svolgimento dell'azione finanziata e/o della sede legale del soggetto beneficiario del finanziamento.

Quanto precede a meno che, per motivi di programmazione a livello nazionale, non sia disposto diversamente dall'Amministrazione centrale.

Gli eventuali **costi della sede legale** o principale del beneficiario del finanziamento che eserciti una mera funzione di coordinamento sono ammissibili se previsti nel progetto di fattibilità approvato, purché strettamente correlati alle azioni finanziate.

La verifica amministrativo-contabile finale non può, di norma, essere condotta con il metodo del campione, a meno che non concerna i rendiconti dei PO realizzati dagli enti pubblici e, anche in tal caso, sia espressamente autorizzata dall'Amministrazione centrale.

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.

Se il beneficiario del finanziamento, essendo privo di risorse proprie, non è in grado di eseguire tutti i pagamenti anteriormente alla verifica del rendiconto (tenuto conto ovviamente delle somme percepite e di quelle da percepire), l'organo istituzionale referente potrà fissare un termine entro il quale il predetto soggetto dovrà esibire agli organi di controllo la prova del pagamento.

Le spese da prendere in considerazione sono quelle dimostrabili con **atti di impegno giuridicamente validi** (es. fattura, parcella, contratto, convenzione, ecc.) o comunque palesemente maturate (es. indennità di presenza da registro, oneri sociali su retribuzioni, buoni o fatture per materiali consegnati, ecc.). La circostanza deve essere evidenziata nel verbale.

#### **Impegni di spesa non quietanzati**

.....Nel caso gli organi di controllo abbiano riconosciuto come ammissibili gli **impegni di spesa non ancora pagati**, il Ministero del lavoro provvederà alla coresponsione del saldo nella misura indicata nella relazione di verifica. Il Ministero, tuttavia, tratterà la **fideiussione** che sarà restituita a seguito della dichiarazione di avvenuto pagamento da parte dell'organo di controllo competente. Sarà cura degli enti esibire al predetto organo entro sessanta giorni dall'accreditamento del saldo la prova dei pagamenti quietanzati.

Nel caso l'organo di controllo non abbia tenuto conto, ai fini della verifica, dei documenti non quietanzati, questo Ministero liquiderà il saldo sulla base delle verifiche effettuate, tuttavia tratterà la fideiussione della quale è in possesso a fronte di una dichiarazione dell'ente che certifichi, sotto la sua responsabilità, l'ammontare degli impegni non riconosciuti dal predetto organo perché non pagati.

Tale dichiarazione corredata da un elenco dei titoli di spesa non pagati dovrà essere inviata all'organo di controllo competente ed in copia alle divisioni operative del Ministero del lavoro.

L'ulteriore integrazione del saldo è subordinata al riconoscimento da parte dell'organo di controllo degli impegni di cui al predetto elenco. Il Ministero seguirà, quindi, la procedura di liquidazione di cui al precedente punto a).

*(lettera circolare del Ministero del lavoro – UCOFPL – n. 4889 del 22.06.95)*

La PA referente informerà gli organi di controllo dell'emissione dell'ordine di pagamento del saldo, fissando contestualmente il termine entro il quale il soggetto beneficiario del finanziamento dovrà esibire agli stessi organi di controllo il titolo di pagamento regolarizzato.

Accertata la regolarizzazione, questi ultimi lo comunicheranno all'organo istituzionale preposto per la liberatoria della fideiussione.

#### **Principali riferimenti normativi per l'esame della documentazione contabile**

- Decisione della Commissione CE n.1035 del 23.04.97;
- DPR 26.10.1972 n.633: istituzione e disciplina dell'IVA (in particolare artt.19 ter e 36 bis);
- DPR 6.10.1978 n.627: introduzione dell'obbligo di emissione della bolla di accompagnamento per beni viaggianti; soppresso dal DPR 14.08.96 n.472, istitutivo del Documento di trasporto (D.E.T.);
- DPR 29.09.1973 n.600 (artt.23-30): ritenute su redditi alla fonte a titolo d'acconto o definitive;
- DPR 22.12.1986 n.917: Testo unico delle Imposte sui Redditi;
- D. Ministero Finanze 31.12.1988: coefficienti di ammortamento fiscali da applicare alle immobilizzazioni materiali (beni strumentali) e DPR n.917/86 artt.67-8-9 e 74 (precedenti);
- D.Lgs 12.09.94: norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro;
- Legge 2.08.1995 n.335 e Decreto Interministeriale 24.11.1995: introduzione e regolamentazione del contributo del 10% alla gestione separata dell'INPS;
- Circolare Ministero del lavoro n.98/95, 130/95 e 101/97.

*N.B. Di tutte le norme citate occorre naturalmente fare riferimento alle eventuali successive modificazioni legislative che siano intervenute al momento di andare in stampa o che intervengano successivamente.*

#### **Accentramento della rendicontazione e verifica amministrativo-contabile**

Le attività rendicontuali relative a programmi multiregionali realizzati da gruppi di enti, sotto forma di **consorzio, associazioni d'impresa, partenariato**, o altro, dislocati in regioni diverse dal beneficiario, che sviluppano, ognuno di essi, una parte del progetto finanziato, con l'obbligo di rendicontare i **costi reali**, fanno carico all'ente beneficiario che deve includere, oltre ai propri costi, anche quelli di ciascun ente attuatore.

Sorge, pertanto, la **difficoltà per l'ente predetto di presentare e per il verificatore di esaminare tutta la documentazione in originale**, in quanto tali documenti sono custoditi (e per disposizioni fiscali non possono essere rimossi) presso le sedi degli enti attuatori.

La soluzione proposta e condivisa è che ogni ente attuatore del programma rediga, per la parte che lo riguarda, il rendiconto che sarà verificato dalla Direzione provinciale del lavoro competente territorialmente, la quale esaminerà e annullerà i documenti in originale. Il verbale di verifica *ex post* sarà, quindi, trasmesso alla Direzione provinciale designata per la verifica finale accentrata, la cui competenza è determinata dalla dislocazione territoriale dell'ente beneficiario.

Quest'ultimo, per suo conto, redigerà il rendiconto generale inglobando i rendiconti parziali suddetti, pur conservandoli separati.

Presso la sede legale dell'ente titolare del progetto, l'incaricato della verifica esaminerà i documenti di competenza dell'ente stesso e assemblerà tutti i conti per redigere il verbale finale *ex post* da trasmettere alla competente divisione operativa dell'UCOFPL.

I verbali di visita *ex post* relativi agli enti attuatori saranno allegati al verbale finale generale.

Per quanto riguarda le competenze operative ed organizzative, le divisioni UCOFPL procederanno, per la parte di rispettiva competenza, ad autorizzare l'accentramento delle attività di rendicontazione e di verifica.

La Direzione provinciale del lavoro, incaricata per competenza territoriale, della verifica accentrata, esaminato l'incartamento in suo possesso, eventualmente integrato con documentazione o notizie da richiedere alla divisione operativa competente dell'UCOFPL, incaricherà direttamente le Direzioni provinciali competenti per territorio di effettuare le relative verifiche sugli enti coattuatori provvedendo, contestualmente, a trasmettere alle stesse Direzioni copia di ogni atto ritenuto necessario per lo svolgimento dell'attività di verifica.

*(da lettera circolare del Ministero del lavoro n° 59165/VI dell'11.09.98)*

\*\*\*

Si è ormai consolidata la prassi che consente l'accentramento delle attività di rendicontazione da parte degli enti gestori presso la propria sede centrale, con la conseguente verifica amministrativa contabile a carico della Direzione provinciale del lavoro competente territorialmente.

Tale autorizzazione si è resa necessaria sia per rendere uniforme la verifica sia perché la normativa fiscale non consente agli enti di spostare i documenti contabili originali dalla propria sede amministrativa.

Peraltro rimane indispensabile che la suddetta autorizzazione venga comunque formalmente concessa, se non altro per informare tutte le Direzioni provinciali del lavoro dell'accentramento della rendicontazione in modo da metterle in grado di trasmettere alla Direzione del lavoro che effettua la verifica finale, i documenti relativi alle azioni formative eventualmente ispezionate nel corso dell'attività che si è svolta nel territorio di propria competenza.

A fronte di quanto evidenziato ed alla mole di lavoro che la procedura ormai comporta, si considera l'attività in funzione di tutti i POM e le IC che fanno carico all'UCOFPL, **si è resa ormai indifferibile la necessità che siano le stesse divisioni operative a concedere direttamente l'autorizzazione all'accentramento sulla base di una prassi ormai consolidata.**

*(direttive ministeriali)*

### Monitoraggio

...omissis...Le Direzioni regionali del lavoro e le Agenzie regionali per l'impiego concorrono ad assicurare la **sorveglianza sulle azioni cofinanziate dal F.S.E.** rientranti nei POM a titolarità di questo Ministero attraverso compiti di controllo e monitoraggio degli interventi formativi.

L'azione di controllo, da effettuarsi da parte dei Settori e/o Servizi ispezione del lavoro presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro, consiste nella verifica della regolarità organizzativa, amministrativa e didattica - comprese le misure di supporto e di accompagnamento degli interventi formativi - e, quindi, nella verifica della conformità alle norme vigenti, ai principi della corretta gestione dei fondi pubblici e al progetto approvato.

L'azione di monitoraggio, da effettuarsi da parte delle Agenzie regionali per l'impiego, consiste in una rilevazione sistematica di informazioni tendente a verificare la corrispondenza fra programmato e realizzato, con particolare riferimento agli aspetti di merito e alla qualità del processo formativo, secondo quanto contenuto nel piano delle attività di monitoraggio predisposto dall'ISFOL in collaborazione con le Agenzie. Ambedue le azioni sono svolte a garantire il conseguimento degli obiettivi prefissati e a fornire elementi utili al Ministero del lavoro per la regolazione in itinere e la valutazione degli interventi.

A tal fine le Direzioni regionali del lavoro - Settore ispezione del lavoro e le Agenzie regionali per l'impiego e del lavoro, ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni e competenze, collaborano attraverso incontri programmati e scambi di informazione, sia a livello di strutture regionali sia a livello di Direzioni provinciali del lavoro - Servizio ispezione del lavoro, per esercitare un'efficace azione di sorveglianza nelle diverse fasi di attuazione dei progetti rientranti nei POM e definiscono congiuntamente il piano per l'azione di controllo e monitoraggio tenendo conto delle risorse disponibili.

Possono inoltre raccordarsi per formulare al Ministero pareri, suggerimenti e proposte che dovessero rendersi necessarie per il buon esito dei progetti nei casi di accertata criticità.

In caso di rilevazione di difformità e disfunzioni sull'andamento dell'attività formativa, si informano reciprocamente per gli aspetti di specifica competenza e, nei casi ritenuti opportuni, possono eventualmente concordare accessi contestuali presso le sedi di svolgimento delle attività formative tutelando a riservatezza dell'accesso.

*(circolare del Ministero del lavoro – UCOFPL - n°72/97 del 29.05.97)*

## 15 - CONTROLLO AZIONI FINANZIATE DAL FSE

**T**racciato il quadro di riferimento generale, è opportuno delineare alcuni principi generali che presiedono al controllo delle azioni finanziate dal FSE.

In via preliminare occorre sottolineare che il quadro normativo in materia non può ignorare la disciplina regionale che, pur diversificandosi da regione a regione, ha colmato con copiose norme la carenza di norme comunitarie e nazionali con riguardo agli aspetti gestionali delle azioni § cofinanziate dal FSE.

Ciò posto, è evidente che le norme regionali possono rappresentare una fonte di informazione preziosa cui fare riferimento nell'attività di vigilanza e controllo in assenza di specifici riferimenti.

Non appare quindi superfluo delineare in via preliminare una **gerarchia delle fonti normative** cui fare riferimento per l'attività in questione.

Fatto salvo in ogni caso l'ordine di priorità fissato dal diritto:

- **per quanto non è oggetto di specifiche norme comunitarie, valgono le norme nazionali;**
- **per quanto non è oggetto di specifiche norme nazionali, valgono le norme regionali;**
- **per quanto non è oggetto di specifiche norme comunitarie, nazionali o regionali, valgono i Protocolli d'intesa Direzioni regionali del lavoro - Regioni e le indicazioni contenute nel presente vademecum. Queste ultime, tuttavia, prevalgono sulle norme regionali quando trattasi di programmi operativi di cui è titolare il Ministero del lavoro, salvo diverso accordo recepito nei predetti Protocolli.**

In presenza di norme aventi pari forza:

- la norma ministeriale prevale su quella regionale per i PO a titolarità ministeriale
- 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:

1. delle disposizioni regolamentari e amministrative applicabili;
2. dei principi di buona gestione economico-finanziaria e segnatamente del rapporto costi-benefici (art.2 del Regolamento finanziario CE).

Il controllo di cui al punto **1.** implica:

**con riferimento ad un'azione:**

la conformità ad una misura facente parte di un programma operativo che ha formato oggetto di una decisione della Commissione Europea, sia in termini di contenuti sia per quanto concerne i destinatari delle azioni;

**con riferimento ad un programma operativo:**

la conformità al QCS e agli obiettivi previsti dalla normativa dei Fondi Strutturali.

Il controllo di cui al punto **2.** implica, oltre al rispetto delle norme comunitarie e nazionali relative alla giustificazione e contabilizzazione delle spese, il rispetto delle norme fiscali e del rapporto costi-benefici.

Considerato che un programma o un'azione finanziata dal FSE concerne:

- uno degli obiettivi previsti dalla normativa sui Fondi Strutturali;
- un asse prioritario definito dal QCS;
- delle **azioni ammissibili** ai sensi dell'art.1 del Reg. 2084/93;
- delle categorie di destinatari delle azioni previsti dal sopra richiamato articolo 1;

l'esame che i servizi ministeriali hanno condotto sul progetto risultante dalla decisione di approvazione, il progetto stesso e la **convenzione** stipulata con il soggetto promotore, possono fornire preziose indicazioni sulle finalità e sulle basi giuridiche che ne giustificano il finanziamento.

Conseguentemente disporre in via preliminare di tali documenti diviene fondamentale.

Il FSE partecipa prevalentemente al finanziamento di due tipi di azioni:

- azioni di formazione professionale, eventualmente associate ad azioni complementari e strumentali;
- incentivi alla creazione di posti di lavoro, subordinati od autonomi.

Il concetto di formazione professionale così espresso consente ancora un ampio ventaglio di azioni ammissibili, per cui occorre delimitare ulteriormente il confine fra azioni ammissibili e non ammissibili precisando che **non sono ammissibili:**

- **le azioni riconducibili al sistema di educazione nazionale** (sistema scolastico). La deroga prevista per le regioni dell'obiettivo 1 relativamente all'ammissibilità a certe condizioni della parte specificamente rivolta alla formazione professionale fornita da sistemi nazionali d'istruzione secondaria o equivalenti e di istruzione superiore non avrebbe ragione di essere se il legislatore non avesse voluto distinguere fra istruzione scolastica e formazione professionale, segnatamente per quanto riguarda l'insegnamento secondario superiore che prepara, appunto, all'esercizio di una professione collegata con il mercato del lavoro;
- **le azioni di contenuto puramente teorico e/o di arricchimento personale** in quanto manca la componente professionale o di collegamento con il mercato del lavoro.

Per quanto riguarda i soggetti destinatari delle azioni occorre distinguere con riferimento agli obiettivi.

Per l'**obiettivo 3** sono destinatari delle azioni:

**a) i disoccupati esposti alla disoccupazione di lunga durata, vale a dire:**

- le persone senza lavoro da più di 12 mesi ovvero da meno tempo ma esposte ad un reale pericolo di disoccupazione; si tratta di persone di una certa età, di persone che non hanno le competenze necessarie per trovare un'occupazione in un ambiente in mutazione, di portatori di handicap fisico o sociale, di donne che non hanno pari opportunità in certi settori di occupazione, oppure non dispongono di qualifiche professionali o, infine, che si reinseriscono nel mercato del lavoro dopo un periodo di assenza ;
- le persone il cui **stato di disoccupazione** sia attestato mediante **autocertificazione**, giusta legge Bassanini n° 127/97 e relativo Regolamento di attuazione emanato con DPR n° 403 del 20.10.98, ovvero il cui stato sia equiparato a quello di disoccupati (lavoratori in mobilità, ovvero in CIG);

**b) i giovani alla ricerca di un posto di lavoro, vale a dire:**

- giovani che non hanno precedenti lavorativi, la cui condizione sia dimostrabile con il possesso del libretto di lavoro o a mezzo di **autocertificazione**.

Per quanto riguarda i destinatari delle azioni dell'**obiettivo 4** si considerano minacciati di disoccupazione **tutti i lavoratori occupati il cui posto di lavoro, per qualsiasi ragione, non sia più stabile o garantito**. Non possono essere inclusi in questa categoria i lavoratori stagionali.

Le attività di formazione professionale concernenti le persone esposte al rischio di esclusione dal mercato del lavoro devono essere finalizzate ad un'occupazione o quantomeno a nuove possibilità di occupazione.

Per quanto concerne gli **obiettivi 1, 2 e 5b** possono essere destinatari delle azioni oltre alle persone disoccupate e minacciate di disoccupazione, anche le persone occupate specialmente nelle piccole e medie imprese (PMI) nonché i gestori e tecnici di istituti di ricerca, i formatori e i partecipanti ai corsi di specializzazione *post* diploma universitario o *post* laurea. Il contributo del FSE a questo titolo ha carattere specializzato e si riferisce alla formazione impartita dopo un primo periodo che dura in genere 3 o 4 anni e si conclude con il rilascio di un diploma universitario.

Per l'**obiettivo 1** possono essere destinatari delle azioni, come si è detto, anche gli allievi dei sistemi nazionali di istruzione secondaria, o equivalenti, nonché gli allievi dell'istruzione superiore. Si intendono, ovviamente, quei sistemi di educazione nazionale *post* obbligo scolastico specificamente dedicati alla formazione professionale collegata con il mercato del lavoro.

Concludendo, la formazione professionale deve avere sempre e comunque un rapporto diretto con il posto di lavoro da conseguire o da mantenere.

# QUADRO NORMATIVO

## **NORME COMUNITARIE**

- Trattato che istituisce la Comunità Europea (1957)
- Trattato di Maastricht (1992)
- Regolamento (CEE) n° 2080/93 - Orientamento della pesca
- Regolamento (CEE) n° 2081/93 - Fondi Strutturali
- Regolamento (CEE) n° 2082/93 - Coordinamento Fondi Strutturali e BEI
- Regolamento (CEE) n° 2083/93 - FESR
- Regolamento (CEE) n° 2084/93 - FSE
- Regolamento (CEE) n° 2085/93 - FEAOG
- Regolamento (CEE) n° 1681/94
- Decisione della Commissione 20.01.94 - Regioni colpite da declino industriale
- Decisione della Commissione 26.01.94 - Zone rurali ob.5b

## **NORME NAZIONALI**

- Costituzione della Repubblica Italiana - artt. 35, 38, 117, 118
- Legge quadro n° 845/78 – Formazione professionale
- Legge n° 25/55 - Disciplina dell'apprendistato
- Legge n° 863/84 - Contratti di formazione-lavoro
- D. Lgs n° 112/98 - Attuazione Legge n°59/97 (capo I art.140-147) -Conferimento funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali per quanto afferisce la formazione professionale
- Decreto MLPS 8.4.98 - Disposizioni concernenti i contenuti formativi delle attività di formazione degli apprendisti
- Decreto 142/98 - Regolamento attuazione art.18 legge 24.6.97 n° 196 – Tirocini formativi

## **Altri provvedimenti di politica del lavoro**

- Legge n° 49/85 - Misure urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali
- Legge n° 44/86 e n° 275/91 - Misure per l'imprenditorialità giovanile
- Legge n° 160/88 - Indennità di disoccupazione
- Legge n° 181/89 - Riconversione produttiva
- Legge n° 162/90 - Incentivi per l'occupazione dei tossico-dipendenti
- Legge n° 125/91 - Parità uomo-donna
- Legge n° 223/91 e 236/93 - CIG - contratti di solidarietà - indennità mobilità- prepensionamento indennità di disoccupazione
- Legge n° 215/92 - Azioni per l'imprenditorialità femminile
- Legge 236/93 – Formazione continua
- DL n° 462/93 - Lavori socialmente utili e contratti di formazione-lavoro
- DL n° 465/93 - Proroga sgravi contributivi

## GLOSSARIO

Il FSE, nell'uso corrente, utilizza, a volte, una terminologia diversa per esprimere significati che, in buona sostanza, sono identici. Per questo motivo è sembrato opportuno inserire nel Vademecum un glossario dei termini più comunemente usati nel linguaggio tecnico, con l'intento di renderlo comprensibile anche ai non "addetti ai lavori". Nell'elenco che segue sono indicati in grassetto a sinistra i termini utilizzati nel testo del *vademecum* e quelli che assumono analogo significato, mentre a destra è stato riportato il significato da attribuire ai termini stessi.

<b>Pubblica Amministrazione (PA)</b> Pubblica Autorità (PA o AP) PA referente, competente, preposta organismo pubblico organismo istituzionale	<i>Amministrazione nazionale, regionale o provinciale titolare dei Programmi Operativi, cui i soggetti promotori di progetti d'intervento del FSE devono fare riferimento per richiedere il finanziamento e per tutto quanto attiene alla realizzazione dei progetti stessi.</i>
<b>soggetti attivi</b> beneficiari del finanziamento soggetti o enti gestori soggetti o enti attuatori promotori titolari di progetto operatori partner	<i>Soggetti, designati dalla PA ad attuare specifici sottoprogrammi. Trattasi di fatto dei soggetti ai quali viene erogato il finanziamento per la realizzazione dei progetti d'intervento del FSE ascrivibili ai Programmi Operativi. Possono essere enti e imprese pubbliche e private o la stessa PA, possono non coincidere con i soggetti che gestiscono o realizzano l'azione finanziata ponendosi, di volta in volta, con riferimento al destinatario del finanziamento, come soggetti gestori e/o attuatori.</i>
<b>programma operativo (PO)</b>	<i>Documento di programmazione dello Stato membro (Autorità pubblica preposta) contenente le proposte d'intervento del FSE e le modalità di attuazione.</i>
<b>azioni</b> operazioni iniziative interventi	<i>Attività poste in essere per il raggiungimento degli obiettivi che il FSE persegue al fine di migliorare le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori nell'ambito dell'Unione Europea.</i>
<b>soggetti passivi</b> destinatari delle azioni discenti allievi partecipanti ai corsi utenti	<i>Soggetti ai quali sono rivolte le azioni ovvero gruppi di utenza potenziali delle azioni previste dalle diverse forme d'intervento del FSE.</i>
<b>formazione professionale</b> attività o azione formativa attività corsuale o corso di formazione professionale	<i>Azione implicante un processo d'apprendimento il cui obiettivo è professionalizzare i soggetti destinatari.</i>
<b>misura</b>	<i>Tipologia di azioni finanziabili.</i>
<b>progetto di fattibilità</b>	<i>Proposta che presenta i requisiti per essere portata ad attuazione, specificandone le modalità, e che, pertanto, è suscettibile di finanziamento.</i>
<b>progetto esecutivo</b>	<i>Progetto di fattibilità approvato dalla PA preposta comprendente gli eventuali correttivi apportati dalla stessa Autorità.</i>

## SIGLE

<b>ATI</b>	Associazione temporanea di imprese
<b>CCNL</b>	Contratto collettivo nazionale di lavoro
<b>CE</b>	Comunità Europea - Commissione Europea
<b>CFL</b>	Contratto Formazione-Lavoro
<b>CFP</b>	Centri di Formazione Professionale
<b>CIG</b>	Cassa Integrazione Guadagni
<b>FaD</b>	Formazione a distanza
<b>FSE</b>	Fondo Sociale Europeo
<b>IC</b>	Iniziative Comunitarie
<b>LPU</b>	Lavori di Pubblica Utilità
<b>LSU</b>	Lavori socialmente utili
<b>PA</b>	Pubblica Autorità o Pubblica Amministrazione
<b>PO</b>	Programma operativo
<b>POM</b>	Programma operativo multiregionale
<b>QCS</b>	Quadri Comunitari di Sostegno
<b>UE</b>	Unione Europea

**Vademecum**

*2<sup>a</sup> edizione 2000*

*a cura di **Claudio Pizzuti e Wilma Posati***