

**QT** Quaderni  
di Tecnostruttura

# Quaderno del 20 dicembre 2013

# Indice

## In Questo Numero

Europa, gli investimenti per lo sviluppo e la crescita	4
--	---

## Approfondimenti

La Raccomandazione sulle politiche economiche dell'Italia per il 2013	6
Introduzione	6
Il contesto di riferimento	8
Le Raccomandazioni e la programmazione fondi SIE per il periodo 2014-2020	11
Lo schema delle Raccomandazioni	13

## Focus

Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione	17
Professioni regolamentate in Europa: le prime fasi	17
Il Libro Verde	20
Le proposte di "ammodernamento"	22
La nuova Direttiva Qualifiche	24

## Approfondimenti

Pignorabilità presso la pubblica amministrazione	27
Premessa	27
Pignoramento di denaro nei confronti delle PA: evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale	29
Limiti ai pignoramenti presso la PA: somme di provenienza comunitaria	32
Elementi procedurali di rilievo	35
Conclusioni	36

## Focus

Italia e Bulgaria, una cooperazione per la promozione del benessere dei bambini	38
---	----

## In Pillole

Apprendistato di alta formazione e ricerca: stato di attuazione delle Regioni e P.A.	40
--	----

## News dall'Europa



**In Questo Numero**

**Europa, gli investimenti per lo sviluppo e la crescita**

# Europa, gli investimenti per lo sviluppo e la crescita

Il Programma nazionale di Riforma (PNR) rappresenta un punto fondamentale per il coordinamento tra le politiche dell'Unione europea e le politiche nazionali: tutti gli Stati membri lo redigono evidenziando i provvedimenti attivati, seguendo le indicazioni che la Commissione europea suggerisce ogni anno. Queste indicazioni sono contenute nelle *Raccomandazioni* che, per il 2013, sono state adottate in occasione del Consiglio europeo di giugno. In questo numero presentiamo le tappe fondamentali che conducono ad una lettura contestualizzata delle Raccomandazioni sulle politiche economiche degli Stati membri.

Sempre rimanendo nel panorama europeo, l'intervento del direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, Lucio Battistotti, illustra il tema della nuova politica di coesione per il periodo 2014/2020, sempre più orientata a favorire investimenti sull'occupazione e lo sviluppo economico nell'intera Unione.

È arrivata, poi, a un momento di snodo importante la nuova Direttiva Qualifiche: sottoscritta dai co-legislatori a Strasburgo il 20 novembre, sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale europea entro la fine dell'anno. Il sistema delle professioni regolamentate in Europa, la disciplina sull'accesso e il riconoscimento, possono costituire un importante volano per l'occupazione: ricostruiamo qui il percorso che ha condotto alla stesura della nuova Direttiva a partire dai primi provvedimenti del 2001.

Dedichiamo poi un approfondimento a un tema di particolare attualità: la pignorabilità dei fondi Ue nella pubblica amministrazione. Sono numerose le pubbliche amministrazioni destinatarie di atti di pignoramento presso terzi, a seguito di procedimenti esecutivi proposti da soggetti privati nei confronti di enti che beneficiano di risorse comunitarie. La particolare natura di questi Fondi, quali trasferimenti destinati al perseguimento di obiettivi della UE, ha sollevato dubbi interpretativi in merito alla loro assoggettabilità a provvedimenti coercitivi. In questo numero raccogliamo le diverse interpretazioni che si sono succedute e proponiamo una possibile chiave di lettura a partire dal panorama normativo e giurisprudenziale sul tema.

Nell'ambito, poi, della cooperazione tra Italia e Bulgaria per la promozione del benessere dei bambini, avviata lo scorso anno, si sono svolte le prime visite della delegazione bulgara per

conoscere le varie esperienze realizzate nel nostro Paese. Pubblichiamo in questo numero il racconto di questi incontri.

Infine – nello spazio *In pillole* – diamo conto dello stato di attuazione territoriale dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, aggiornato a dicembre 2013. Tutte le Regioni e Province autonome hanno attivato gli strumenti normativi necessari per rendere disponibile il contratto di alto apprendistato, individuato come strumento sempre più utile per l'accesso dei giovani al mercato del lavoro.

## Approfondimenti

# La Raccomandazione sulle politiche economiche dell'Italia per il 2013

## Introduzione

di **Cecilia Cellai, Mariella Bucciarelli**

*Settore Sviluppo Sostenibile - Tecnostruttura*

Ogni anno la Commissione europea elabora per ciascuno Stato membro le Raccomandazioni sulle politiche economiche degli Stati membri, da sottoporre all'approvazione del Consiglio europeo: un documento in cui esamina la situazione economica del Paese, analizza i problemi specifici che lo Stato membro deve affrontare e raccomanda i provvedimenti da adottare a livello nazionale.

Il 29 maggio 2013 la Commissione europea ha presentato le Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations - CSR*), la cui adozione definitiva è avvenuta in occasione del Consiglio europeo di giugno 2013 **(1)**. Le Raccomandazioni attengono alla rispondenza delle politiche economiche degli Stati membri agli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio (art.121 TFUE) e agli orientamenti specifici cui attenersi in materia di occupazione (art.148 TFUE). Esse contengono l'analisi dell'Unione europea sulle riforme adottate nell'anno precedente di cui ogni Stato membro dà conto nel Programma nazionale di Riforma (PNR) e forniscono le indicazioni sulle quali impostare il PNR per l'anno successivo.

Il PNR rappresenta un momento chiave nel coordinamento tra le politiche dell'Unione e le politiche nazionali. Nello specifico caso del nostro Paese il peso che il giudizio sul PNR può avere nel dibattito politico è andato sempre più crescendo: questo perché la qualità delle riforme italiane ha grande rilevanza ai fini del rilancio della crescita in Italia, specialmente nella attuale fase per l'economia nazionale, e, di conseguenza, anche ai fini della stabilità economica e finanziaria dell'Unione economica e monetaria.

### Note:

**(1)**: Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul Programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017 (2013/C 217/11), GU 30 luglio 2013.

## Voci di glossario collegate

### Piano nazionale di riforma (PNR)

Dal 2011, con il passaggio dalla strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della Legge 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza - DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF la redazione del PNR è curata dal dipartimento del Tesoro, d'intesa con il dipartimento delle Politiche europee.

Il PNR serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo le raccomandazioni adottate dall'Unione europea per l'anno precedente, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea e il loro impatto atteso. Inoltre il PNR presenta una agenda di interventi previsti per i mesi successivi con cui si definisce il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo (obiettivi strategici di EU 2020 su occupazione, conoscenza, energia e clima, lotta alla povertà) garantendo la stabilità delle finanze pubbliche.

---

## Documenti Allegati

[TAVOLA-SINOTTICA-RACCOMANDAZIONI-UE-6dic2013](#)

[Raccomandazioni-Consiglio-europeo-09-07-13](#)

## Approfondimenti

### La Raccomandazione sulle politiche economiche dell'Italia per il 2013

# Il contesto di riferimento

Di seguito riportiamo alcune tappe fondamentali che conducono ad una lettura contestualizzata delle Raccomandazioni sulle politiche economiche degli Stati membri (Raccomandazioni 2013). Sulla scorta dell'analisi annuale della crescita di fine anno 2012, che ha segnato l'inizio del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche per l'anno entrante, il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita per l'Unione e la zona euro, evidenziando la necessità di:

- portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita;
- ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia;
- promuovere la crescita e la competitività;
- contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- modernizzare la pubblica amministrazione.

A queste indicazioni hanno fatto seguito i risultati dell'analisi specifica per l'Italia, pubblicati il 10 aprile 2013, contenenti un esame approfondito sugli squilibri macroeconomici che continuano a permanere nella perdita di competitività esterna e nel debito pubblico elevato, perdurando una debolezza nella crescita economica.

Nel contempo l'Italia ha presentato all'interno del Documento di Economia e Finanza 2013 (DEF) il PNR 2013 e il Programma di Stabilità per il periodo 2012-2017 e il 28 aprile 2013 il governo, appena insediato, ha presentato il programma di lavoro con l'agenda delle riforme programmate per rafforzare la sostenibilità di bilancio e stimolare la crescita.

Nell'ambito del Consiglio europeo di fine giugno, con le Raccomandazioni sulle politiche economiche degli Stati membri – la cui adozione rappresenta l'atto conclusivo del Semestre europeo - la Commissione ha preso atto delle riforme proposte a livello nazionale ed ha fornito la propria valutazione su quelle da adottare in Italia. Ha considerato la piena attuazione delle riforme ancora problematica, prefigurando in primo luogo che per alcune misure manchino ancora



l'approvazione o le disposizioni attuative; in secondo luogo, che esista il rischio per i diversi livelli amministrativi di non dare seguito uniforme alla applicazione concreta delle stesse. Le Raccomandazioni 2013 erano uscite però in contemporanea alla Raccomandazione di decisione del Consiglio europeo di chiusura della procedura per deficit eccessivo dell'Italia (abrogazione della decisione 2010/286/UE sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia), decisione adottata dalla Commissione europea sulla base della dichiarazione ufficiale resa dal governo italiano il 17 maggio 2013, volta a confermare gli impegni assunti con il Programma di stabilità 2013 e ad annunciare nuove misure da adottare nel pieno rispetto degli obiettivi di bilancio.

Questo importante segno di fiducia rispetto al percorso italiano è stato seguito dal riconoscimento espresso dalla Commissione europea nel settembre 2012 circa la validità dell'impianto generale del processo di riforme messo in atto e delle misure programmate per lo sviluppo del Paese. Infatti, col giudizio dato sui PNR presentati dagli stati membri, ha valutato il PNR italiano "un ottimo esempio, dato che consta di una struttura completa e operativa relativa all'impatto delle riforme pianificate o in atto, includendo informazioni dettagliate sulla metodologia usata, sulle variabili d'impatto ed economiche usate; inoltre riporta una descrizione dei principali risultati quantitativi non solo riconducibili al gruppo di riforme appartenenti ad una medesima area di intervento, ma anche all'effetto combinato atteso rispetto a tutto il complesso di riforme strutturali" (2).

## Note:

(2): Commissione europea *The 2013 vintage of National Reform Programmes -NRPs Quality of reporting*, Ref.Ares (2013)3079527 – 18/09/2013, pag.11. Traduzione non ufficiale

---

## Voci di glossario collegate

### Semestre europeo

Il Semestre europeo - introdotto nel 2010 - costituisce l'occasione in cui ogni anno le politiche strutturali, macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri vengono coordinate (cosiddetta, *governance economica*), in un'ottica di stabilità e convergenza, nonché per il conseguimento degli obiettivi posti dalla Strategia Europa 2020. Le tappe fondamentali del semestre europeo sono:

- **Fine anno** - la Commissione presenta l'analisi annuale della crescita, con cui individua le possibili priorità della UE per l'anno successivo per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.
- **Marzo** - preso atto dell'analisi annuale della crescita, il Consiglio europeo definisce gli orientamenti della UE per le politiche nazionali.
- **Aprile** - gli Stati membri presentano i loro programmi di stabilità o convergenza e i programmi con le riforme e misure che intendono adottare per conseguire una crescita

intelligente, sostenibile e solidale (Programmi nazionali di riforma).

- **Giugno** - la Commissione valuta tali programmi e individua delle "raccomandazioni" - rivolte a ciascun paese - per una miglior efficacia e finalizzazione delle misure e delle riforme previste nei Programmi nazionali di riforma. Le Raccomandazioni sono quindi oggetto di discussione in ambito del Consiglio (nelle diverse formazioni "Affari generali", "Economia e finanza", "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori") e quindi approvate dal Consiglio europeo.

- **Entro inizio luglio** - le raccomandazioni rivolte ai singoli Paesi vengono adottate formalmente.

### **Piano nazionale di riforma (PNR)**

Dal 2011, con il passaggio dalla strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della Legge 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza - DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF la redazione del PNR è curata dal dipartimento del Tesoro, d'intesa con il dipartimento delle Politiche europee.

Il PNR serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo le raccomandazioni adottate dall'Unione europea per l'anno precedente, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea e il loro impatto atteso. Inoltre il PNR presenta una agenda di interventi previsti per i mesi successivi con cui si definisce il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo (obiettivi strategici di EU 2020 su occupazione, conoscenza, energia e clima, lotta alla povertà) garantendo la stabilità delle finanze pubbliche.

## Approfondimenti

### La Raccomandazione sulle politiche economiche dell'Italia per il 2013

# Le Raccomandazioni e la programmazione fondi SIE per il periodo 2014-2020

A tutt'oggi governo, Regioni e Province autonome italiane sono impegnati nel processo di negoziato con la Commissione europea in merito alla programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) del Quadro strategico comune (QSC) per il periodo 2014-2020.

Il contesto entro il quale le istituzioni italiane si stanno muovendo è imperniato, dunque, sulla analisi della coerenza dei documenti strategici e programmatici nazionali con le raccomandazioni specifiche del Consiglio, il pacchetto legislativo relativo alla Politica di Coesione (ancora in bozza al momento in cui si scrive ndr), in concordanza e attuazione con la Strategia Europa 2020.

Nelle Raccomandazioni 2013 viene specificamente puntualizzata la necessità di adottare misure strutturali in relazione ai fondi SIE, in maniera da migliorarne la gestione soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020.

Una delle sfide maggiori su cui è chiamata ad intervenire l'Italia risiede nel miglioramento e rafforzamento della capacità amministrativa. Pertanto al Paese è stato richiesto di fronteggiare ulteriormente quelle che vengono indicate come *debolezze* nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa; ciò soprattutto per evitare di vanificare il lavoro finora svolto dal Paese, riportando ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese.

In più occasioni rispetto alle decisioni strategiche – quindi rispetto anche a questo ultimo specifico tema - gli organi di governo hanno risposto affermando che i fondi SIE saranno chiamati a svolgere un ruolo decisivo e propulsivo per alimentare un percorso di crescita e di rafforzamento del Paese, e dovranno affiancare le politiche ordinarie con interventi volti allo sviluppo.

---

## Voci di glossario collegate

## Fondi SIE

Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi Sie). Sono i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse) e il Fondo di coesione (Fc), e i Fondi per lo sviluppo rurale, cioè il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), e per il settore marittimo e della pesca, cioè il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp).

## Strategia Europa 2020

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

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

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

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

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

## Quadro strategico comune (QSC)

Elementi che forniscono una direzione strategica chiara al processo di programmazione e agevolano il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei Fondi del QSC e con altre politiche e altri strumenti pertinenti della UE, in linea con gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

## Approfondimenti

### La Raccomandazione sulle politiche economiche dell'Italia per il 2013

# Lo schema delle Raccomandazioni

Nelle premesse delle Raccomandazioni 2013 la Commissione fa riferimento allo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del governo, possibile dal 2015 in poi, a patto che venga data piena attuazione alle riforme strutturali adottate, dichiarate nei PNR annuali. La lettura delle Raccomandazioni 2013, specie se messe a confronto con le raccomandazioni degli anni precedenti, permette di individuare su quali temi l'Italia abbia perseguito dei risultati e su quali ancora sia necessario insistere per superare delle "strozzature" di percorso verso uno sviluppo economico sociale e sostenibile. Quest'anno le Raccomandazioni contengono sei moniti (CSR) corrispondenti a specifici macrotemi in riferimento ai provvedimenti strategici che si auspica l'Italia adotti:

**CSR 1) finanza pubblica e spending review.** Dato l'impegno e lo sforzo operato dall'Italia per chiudere la procedura di infrazione per i disavanzi eccessivi, ora è indispensabile proseguire verso questo risanamento: è necessario ottenere un risanamento di bilancio favorevole alla crescita in modo da conseguire e mantenere l'obiettivo a medio termine entro il 2014, anche accompagnando tali sforzi con un costante intervento per migliorare l'efficienza e la qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo.

**CSR 2) riforme della pubblica amministrazione e capacità amministrativa.** Affinché le riforme operate su più livelli abbiano effetto, è necessario che l'Italia ne garantisca l'attuazione migliorando la capacità amministrativa del paese, in particolare nei seguenti settori: sistema giudiziario, gestione dei fondi SIE, semplificazione amministrativa, lotta alla corruzione.

**CSR 3) riforma del settore bancario.** L'Italia dovrebbe migliorare la redditività e l'efficienza del settore bancario, migliorando l'accesso al credito e a strumenti diversi da quelli bancari per favorire l'innovazione e la crescita delle imprese.

**CSR 4) interventi sul mercato del lavoro.** Sono necessarie azioni mirate per migliorare la situazione attuale del Paese per l'occupazione, specie per i giovani e le donne; le riforme andrebbero attuate con decisione tenendo conto i principi dell'equità sociale e il miglioramento del sistema previdenziale; i sistemi dell'istruzione professionalizzante e della formazione professionale dovranno essere potenziati, resi più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e quelli di orientamento e consulenza per gli studenti del ciclo terziario; va contrastato l'abbandono scolastico, migliorando anche la qualità dei percorsi e dei risultati scolastici e offrendo percorsi

professionalizzanti e di carriera per gli insegnanti; permane la lotta alla povertà.

**CSR 5) revisione del sistema fiscale.** Per favorire la crescita economica e la competitività è necessario ridurre la pressione fiscale sul lavoro e i capitali trasferendone il carico su consumi, beni immobili e ambiente; nel contempo è indispensabile aumentare la lotta all'evasione affrontando il problema dell'economia sommersa e del lavoro nero.

**CSR 6) apertura del mercato nel settore dei servizi e industrie di rete.** Già sono state operate importanti misure in tal senso, ma andrebbero incoraggiati ulteriormente: la riforma delle professioni, la concorrenza nei servizi professionali e i servizi pubblici locali, l'accesso ai mercati delle industrie di rete e le infrastrutture. Nello specifico andrebbe esteso il ricorso agli appalti pubblici (in luogo delle concessioni dirette) e andrebbero costituite o attivate le Autorità di regolamentazione proposte per alcuni servizi (Garante della concorrenza e Authority dei trasporti). Rispetto alla capacità infrastrutturale – da potenziare specie nelle regioni del Sud Italia –, è considerato strategico dare attuazione alla Strategia Energetica Nazionale (SEN 2013), migliorare la capacità infrastrutturale nei settori del gas, delle telecomunicazioni, della banda larga ad alta velocità, dei trasporti – con particolare riguardo alla intermodalità.

Come si comprenderà, ci sono materie a valenza trasversale (*spending review*, capacità amministrativa, accesso al credito, promozione dell'imprenditoria di rete, per fare alcuni esempi) e materie oggetto di competenza specifica. Rispetto ad alcuni temi, poi, si evidenzia come le Raccomandazioni 2013 siano entrate nel particolare fino ad indicare misure considerate elementi strategici per risolvere nodi strutturali o fino ad incoraggiare la prosecuzione delle strategie/misure già intraprese.

A differenza degli anni precedenti, nelle Raccomandazioni 2013 gli organismi europei hanno inteso distinguere gli interventi di assestamento dei bilanci pubblici da quelli di efficienza e semplificazione amministrativa, dedicando una specifica raccomandazione per ciascun tema. In particolare, nella CSR2 – dedicata alla capacità amministrativa - viene riportato un monito generale per dare attuazione tempestiva alle riforme in atto, con tutti gli strumenti possibili e a tutti i livelli amministrativi e di interesse. Entra poi nello specifico e indica le diverse possibili misure da realizzare per perseguire il rafforzamento dell'efficienza di governo: potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie; potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione, anche rivedendo la disciplina dei termini di prescrizione; adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi della UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020.

Già nelle Raccomandazioni 2012 destinate alla stesura del precedente PNR (2013) era stata evidenziata la necessità di rafforzare il contributo della pubblica amministrazione allo sviluppo economico e sociale del Paese e di migliorare la performance della PA, prevedendo interventi di semplificazione amministrativa, prevenzione della corruzione, aumento della trasparenza e miglioramento dei risultati e della qualità dei servizi pubblici.

Accanto al contributo nazionale, nel PNR 2013 le Regioni e Province autonome avevano dato puntualmente conto degli specifici e copiosi interventi di riforma mirati alla semplificazione

amministrativa, ai processi di spending review e a svariate tipologie di misure destinate al rafforzamento della capacità amministrativa. Anche nei documenti nazionali relativi all'impostazione della nuova programmazione si ritrovano elementi strutturali di rafforzamento del sistema amministrativo nel suo complesso: si prevedono interventi sia di rafforzamento della governance e della capacità delle istituzioni coinvolte nella gestione dei fondi europei, sia di supporto diretto al conseguimento dei risultati attesi.

**In allegato viene riportata una analisi della Raccomandazione 2013, resa con una tavola sinottica per favorirne la lettura schematica e prendere visione dei diversi settori nei quali l'Unione europea raccomanda all'Italia di intervenire per migliorare le prestazioni economiche del Paese.** Questa tavola contiene ognuna delle sei CSR collegata alle parti di testo che indicano il contesto di riferimento. Per ciascuna raccomandazione sono state poi evidenziati i contenuti o le materie obiettivo e, dove al momento richiamati come esemplari, alcuni interventi specifici. A completamento della lettura delle Raccomandazioni 2013 appare utile riportare che le istituzioni nazionali e regionali dovranno dare conto del quadro delle riforme attuate nell'anno 2013 all'interno del Programma nazionale di riforma 2014. All'interno di questo documento verranno riportate le misure di intervento programmatico, normativo ed amministrativo relative all'anno 2013 in risposta puntuale alle indicazioni espresse dalla Commissione europea nelle CSR; oltre ad esse, le istituzioni nazionali e regionali renderanno pubbliche in un quadro congiunto anche le misure di riforma indicate dall'Unione europea per il conseguimento della Strategia Europa 2020, in risposta agli specifici target individuati, quali 1) Tasso di occupazione, 2) Ricerca e innovazione, 3) Emissioni di gas serra, 4) Fonti rinnovabili, 5) Efficienza energetica, 6) Abbandoni scolastici, 7) Istruzione universitaria, 8) Contrasto alla povertà.

---

## Voci di glossario collegate

### Piano nazionale di riforma (PNR)

Dal 2011, con il passaggio dalla strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della Legge 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza - DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF la redazione del PNR è curata dal dipartimento del Tesoro, d'intesa con il dipartimento delle Politiche europee.

Il PNR serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo le raccomandazioni adottate dall'Unione europea per l'anno precedente, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea e il loro impatto atteso. Inoltre il PNR presenta una agenda di interventi previsti per i mesi successivi con cui si definisce il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo (obiettivi strategici di EU 2020 su occupazione, conoscenza, energia e clima, lotta alla povertà) garantendo la stabilità delle finanze pubbliche.

### Strategia Europa 2020

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

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

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

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

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

## Fondi SIE

Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi Sie). Sono i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse) e il Fondo di coesione (Fc), e i Fondi per lo sviluppo rurale, cioè il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), e per il settore marittimo e della pesca, cioè il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp).

---

## Documenti Allegati

[TAVOLA-SINOTTICA-RACCOMANDAZIONI-UE-6dic2013](#)



## Focus

### Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

# Professioni regolamentate in Europa: le prime fasi

di Pamela Ciavoni

Settore Lavoro - Tecnostruttura

L'opportunità di rendere più competitivo il sistema delle professioni in ambito comunitario ha avuto un segnale deciso da parte dell'Unione europea nel 2005, con il riordino della disciplina sui riconoscimenti professionali **(1)**. Prima ancora, nel 2001, le Raccomandazioni del Consiglio europeo di Stoccolma (23 e 24 marzo 2001) invitavano la Commissione ad elaborare un regime più uniforme, trasparente e flessibile del riconoscimento delle qualifiche professionali, al fine di realizzare gli obiettivi della strategia di Lisbona. In questa direzione, la Direttiva 2005/36/CE (cosiddetta Direttiva Qualifiche) ha ricondotto in un unico testo le precedenti tre Direttive relative al regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali **(2)** e le precedenti dodici Direttive relative alle professioni settoriali **(3)**.

La Direttiva Qualifiche, applicata ai Paesi europei e ai cittadini di Islanda, Norvegia e Liechtenstein, è intervenuta, quindi, nell'ambito delle professioni regolamentate **(4)** semplificando il quadro normativo con l'obiettivo di stimolare la mobilità dei lavoratori, riconoscendone il diritto fondamentale di libertà di accesso all'attività professionale, a prescindere dallo Stato in cui è stata acquisita la relativa qualifica. Per ciò che concerne l'esercizio della professione, la Direttiva ha riguardato un duplice ambito di intervento: quello delle prestazioni rese in regime di stabilimento e quello delle attività esercitate in forma temporanea e occasionale.

La Direttiva Qualifiche è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206, che ha previsto un sistema di autorità competenti, sia nazionali che regionali, responsabili in ordine alle diverse procedure di riconoscimento previste dalla Direttiva (regime generale di riconoscimento delle qualifiche; regime di riconoscimento automatico delle qualifiche comprovate dall'esperienza professionale per alcune attività industriali, commerciali e artigianali; regime di riconoscimento automatico delle qualifiche per le professioni settoriali di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto). Nell'architettura normativa, pertanto, la responsabilità di verificare le qualifiche del professionista migrante è stata posta in capo allo Stato

membro ricevente, con la possibilità di applicare eventuali misure compensative (tirocinio di adattamento o prova attitudinale), laddove ritenuto di dover integrare la formazione acquisita nel Paese di origine. Per le professioni settoriali, si è operato introducendo un sistema di requisiti minimi di formazione omogenei. Con il D.lgs. 206/07, il legislatore nazionale ha anche introdotto una nuova nozione di professione regolamentata **(5)**, contemplando un sistema di riconoscimento delle associazioni professionali, che ha aperto la strada in Italia all'adozione della legge 14 gennaio 2013, n. 4 di riforma delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

Il merito ampiamente riconosciuto alla Direttiva 2005/36/CE è stato quello di aver consolidato e razionalizzato i sistemi di riconoscimento delle professioni regolamentate fino ad allora frammentati, riconducendoli quindi ad un comune principio ispiratore. L'entrata in vigore della stessa, peraltro, ha comportato un duplice vantaggio: per i lavoratori e per le imprese. Da un lato, infatti, la Direttiva ha promosso e favorito la mobilità dei lavoratori qualificati nel mercato del lavoro europeo, contribuendo a promuovere lo sviluppo di servizi transnazionali. Dall'altro ha facilitato l'inserimento di profili professionali in settori specifici dove talvolta si registrava un consistente divario tra domanda e offerta, riducendo così in taluni casi la mancanza di competenze. In fase applicativa, tuttavia, non sono mancate anche alcune criticità. Nel novembre 2009 la Commissione responsabile per il Mercato Interno del Parlamento europeo ha tenuto un'audizione pubblica sugli effetti della Direttiva Qualifiche e il 23 settembre 2010 la Commissione europea ha pubblicato il quadro di valutazione del Mercato Interno che ha dedicato una specifica sezione all'attuazione della Direttiva Qualifiche. Principalmente, sono emerse difficoltà legate ai diversi regimi previsti negli Stati membri, con un elevato numero di professioni regolamentate soprattutto in Paesi del Sud Europa. Nel 30% dei casi riferiti alla Commissione, le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali sono state inizialmente respinte oppure i richiedenti hanno dovuto sottoporsi a prove supplementari o inoltrare vari appelli. Tali questioni hanno evidenziato il permanere di alcuni ostacoli al pieno riconoscimento delle qualifiche professionali, rendendo quindi difficile l'esercizio delle attività al di fuori dello Stato di origine.

## Note:

**(1):** Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

**(2):** Riconoscimento dei diplomi, dei certificati e dei titoli conseguiti al termine dell'insegnamento superiore prolungato 89/48/CEE; Riconoscimento dei diplomi, dei certificati e dei titoli diversi da quelli rilasciati al termine di un altro tipo di istruzione e formazione professionale 92/51/CEE; Meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per l'artigianato, il commercio ed alcuni servizi 99/42/CEE.

**(3):** Infermiere 77/452/CEE e 77/453/CEE; dentista 78/686/CEE e 78/687/CEE; veterinario 78/1026/CEE e 78/1027/CEE; ostetrica 80/154/CEE e 80/155/CEE; architetto 85/384/CEE; farmacista 85/432/CEE e 85/433/CEE; medico 93/16/CEE.

**(4):** Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) della Direttiva 2005/36/CE per professione regolamentata si intende: "attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale".

**(5):** D.Lgs 206/07, articolo 4. Definizioni.

1. Ai fini del presente decreto si applicano le seguenti definizioni: a) «professione regolamentata»:
- 1) l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità;
  - 2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali;
  - 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale;
  - 4) le attività attinenti al settore sanitario nei casi in cui il possesso di una qualifica professionale è condizione determinante ai fini della retribuzione delle relative prestazioni o della ammissione al rimborso;
  - 5) le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'Allegato I.

## Focus

### Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

# Il Libro Verde

A distanza di alcuni anni, nel 2011, la Commissione europea è tornata sull'argomento, con l'adozione dell'"Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita"**(6)**, un pacchetto di dodici misure volte al progetto di rilancio del Mercato Unico. Tra di esse, ne è stata individuata una dedicata alla mobilità dei cittadini, con un'azione chiave volta a modernizzare la legislazione relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, per concorrere ad un modello di crescita sostenibile, intelligente e inclusiva nell'ambito della strategia Europa 2020. A tale scopo, in quel contesto era stata contemplata la creazione di una carta professionale europea per superare gli ostacoli amministrativi connessi alle procedure di riconoscimento e favorire la mobilità professionale.

Successivamente, a partire da un quadro di informazioni relative ai primi anni di attuazione, si è concretizzato un approccio più completo alla revisione della Direttiva Qualifiche, attraverso l'adozione del Libro Verde "Modernizzare la Direttiva sulle qualifiche professionali"**(7)**. Nel documento è stata messa in luce l'importanza che il settore dei servizi professionali riveste per l'economia della UE (70% del Pil), con l'evidenza, tuttavia, che gli scambi di servizi intra-UE (inclusi i servizi professionali) rappresentano solo il 25% circa degli scambi complessivi all'interno dell'Unione europea. Inoltre, nonostante gli sforzi compiuti per semplificare il quadro normativo, è stato sottolineato il permanere di bassi livelli di mobilità dei professionisti qualificati.

L'adozione del Libro Verde è stata, quindi, l'occasione per avviare una consultazione pubblica con le parti interessate sulle criticità riscontrate nell'applicazione della Direttiva Qualifiche e su alcune ipotesi per la sua modifica. Prima fra tutte l'individuazione della carta professionale europea **(8)**, lo strumento elettronico rilasciato dallo Stato di origine per attestare il livello di qualificazione ai fini dell'esercizio della relativa professione, evitando così alle autorità dello Stato ricevente di verificare tutte le informazioni e avviare le procedure di riconoscimento.

In questo contesto, il sistema di informazione del mercato interno (IMI), messo a punto a seguito della Direttiva Servizi **(9)**, è stato individuato come infrastruttura funzionale alla collaborazione tra autorità competenti. È stato poi ipotizzato l'inserimento nella Direttiva Qualifiche di un riconoscimento parziale delle qualifiche, in linea con l'indicazione della Corte di Giustizia europea di garantire il principio dell'accesso parziale laddove "sia possibile separare oggettivamente l'attività economica che il professionista intende esercitare nello Stato membro

ospitante dal resto delle attività coperte da una professione in quello Stato membro”.

Sul versante del riconoscimento automatico basato sull’esperienza professionale nei settori dell’artigianato, del commercio e dell’industria (per il quale l’art. 26 del D.lgs. 206/07 ha previsto autorità competenti regionali), l’ipotesi di modifica contemplata dal Libro Verde è stata quella di pervenire ad una più chiara identificazione delle attività professionali interessate da tale tipo di riconoscimento, superando quindi l’elencazione riportata nell’allegato IV della Direttiva.

**Note:**

(6): COM (2011) 206 del 13.4.2011.

(7): COM (2011) 367 del 22.6.2011.

(8): L’introduzione di una carta professionale europea, peraltro, è stata una delle conclusioni del 1° Forum del mercato unico tenutosi a Cracovia il 3 e 4 ottobre 2011.

(9): Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

## Focus

### Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

# Le proposte di “ammodernamento”

Al termine dell'esercizio di consultazione avviato con il Libro Verde, avendo nel frattempo acquisito le relazioni delle autorità competenti dei vari Stati membri sull'impatto della Direttiva, la Commissione europea ha formalizzato la proposta di revisione della Direttiva Qualifiche nel dicembre 2011 **(10)**, individuando una serie di obiettivi per il suo “ammodernamento”:

- “ridurre la complessità delle procedure con l'ausilio di una tessera professionale europea, che consentirebbe di usufruire in maggior misura dei vantaggi offerti dal valido sistema di informazione del mercato interno (IMI);
- riformare le regole generali per stabilirsi in un altro Stato membro o per spostarsi su base temporanea;
- ammodernare il sistema di riconoscimento automatico, in special modo per infermieri, ostetriche, farmacisti e architetti;
- prevedere nella direttiva un quadro normativo destinato a professionisti con qualifica parziale e a notai;
- definire garanzie per i pazienti, le cui preoccupazioni riguardo alle competenze linguistiche e ai rischi in caso di errori dovrebbero trovare maggiore espressione nel quadro normativo;
- stabilire disposizioni giuridiche per l'erogazione di informazioni di facile consultazione e orientate al contenuto riguardo alle norme che regolamentano il riconoscimento di qualifiche, sulla base di strutture complete di e-government per l'intero processo di riconoscimento;
- introdurre un esame sistematico e un esercizio di valutazione reciproca per tutte le professioni regolamentate negli Stati membri”.

La proposta della Commissione europea è stata recentemente approvata dal Parlamento europeo con Risoluzione del 9 ottobre 2013. L'Europa ha così confermato il suo forte ruolo propositivo verso un mercato delle professioni più libero e dinamico, in grado di garantire flessibilità, mobilità, effettivo riconoscimento delle reali competenze acquisite dai singoli

professionisti, con una riduzione dei costi amministrativi connessi al mutuo riconoscimento. In occasione della relazione di presentazione, inoltre, è stato sottolineato come nell'attuale "fase di crisi finanziaria, economica e sociale senza precedenti dalla sua nascita, l'Europa deve imprimere un nuovo spirito di dinamismo e di innovazione basato sui valori di unità, diversità e solidarietà. Per numerosi cittadini europei, soprattutto i giovani, colpiti in proporzioni inquietanti dalla disoccupazione, la mobilità professionale può essere una necessità per assicurarsi un futuro e ritrovare fiducia nel progetto europeo".

**Note:**

(10): COM (2011) 883 del 19.12.2011.

## Focus

### Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

# La nuova Direttiva Qualifiche

La nuova Direttiva Qualifiche, pertanto, in chiave di semplificazione, rappresenta l'evoluzione di una politica volta a tutelare il diritto fondamentale alla libera circolazione e interviene contemperando elementi di flessibilità con obiettivi di salvaguardia di una buona occupazione e di un elevato livello di qualità e di sicurezza per consumatori, pazienti, lavoratori e cittadini della UE, nonché migliorando i rapporti di fiducia tra gli Stati membri. La Direttiva è stata firmata dai co-legislatori a Strasburgo il 20 novembre ed è ora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale europea entro la fine dell'anno. Successivamente dovrà essere approvata formalmente dagli Stati membri entro due anni. Queste, in sintesi, le principali novità:

- inserimento di cinque nuovi articoli dedicati allo strumento della tessera professionale europea, che gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai titolari di una qualifica professionale per offrire servizi o stabilirsi in un altro Stato membro. Il rilascio della tessera avviene previa richiesta degli stessi e subordinatamente all'adozione da parte della Commissione europea dei necessari provvedimenti di attuazione **(11)** riferiti alle professioni interessate, il formato delle tessere, la documentazione da fornire. Si specifica, inoltre, che il rilascio della tessera professionale europea è connesso all'apertura automatica di un fascicolo IMI di documentazione per il richiedente, che consente la verifica e il rapido scambio di informazioni tra gli Stati membri. A garanzia della sicurezza, i Paesi ospitanti prevedono la possibilità per datori di lavoro, consumatori, pazienti, autorità pubbliche, di verificare l'autenticità e la validità della tessera professionale presentata dal titolare della stessa.

- Si disciplina l'accesso parziale a una professione regolamentata a determinate condizioni, tra cui quella in cui risulti una rilevante differenza di formazione tra gli Stati membri che determini l'applicazione di misure compensative troppo pesanti.

- La decisione di imporre provvedimenti di compensazione è subordinata a maggiori condizioni: tra le altre, in particolare, la verifica che conoscenze, abilità e competenze acquisite in qualsiasi Stato membro nel corso dell'esperienza professionale, ovvero mediante apprendimento permanente, possano compensare il gap di formazione per l'accesso alla professione. Per le prove attitudinali, lo Stato membro dovrà svolgerle entro sei mesi a partire dalla decisione iniziale di prevederle.



- Si prevede che la Commissione adotti atti delegati per l'aggiornamento e la chiarificazione delle attività professionali per le quali il sistema di riconoscimento si basa solo sull'esperienza professionale.
- Si dispone l'aggiornamento dei requisiti minimi di formazione per medici, dentisti, farmacisti, infermieri, ostetriche, veterinari e architetti per tener conto dell'evoluzione di tali professioni e dei relativi percorsi formativi.
- Si prevede l'adozione da parte della Commissione europea del quadro di formazione comune basato sui livelli dell'EQF (Quadro Europeo delle Qualifiche) come insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione regolamentata. Il quadro di formazione comune si renderebbe necessario per quelle professioni regolamentate (o che hanno percorsi scolastici e formativi regolamentati) in almeno un terzo degli Stati membri e permetterebbe, qualora lo Stato membro decidesse di avvalersene, il loro riconoscimento automatico.
- Si inserisce un articolo per il riconoscimento, ai fini dell'accesso alla professione, del tirocinio professionale svolto in un Paese diverso da quello in cui è stato conseguito il titolo di studio.
- Si prevede l'istituzione da parte degli Stati membri di centri di assistenza incaricati di fornire ai cittadini l'assistenza necessaria in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali.

Da ultimo, la nuova Direttiva Qualifiche avvia un'importante linea di intervento, invitando i Paesi ad un esercizio di trasparenza per individuare un'eventuale eccessiva regolamentazione delle professioni. L'obiettivo finale è quello di evitare l'istituzione e il mantenimento di barriere artificiali alla libera circolazione delle persone. A ben vedere tale priorità è stata già anticipata nel Libro Verde del 2011 (in cui è stato rilevato come i 27 Stati membri regolamentino circa 4700 professioni sulla base di una qualifica professionale, raggruppabili a loro volta in circa 800 categorie diverse), ma solo con la Comunicazione della Commissione Europea "Valutazione delle regolamentazioni nazionali sull'accesso alle professioni"**(12)**, recentemente ne è stata data concreta attuazione con un dettagliato piano operativo. In particolare, in base al processo individuato, nei prossimi due anni gli Stati membri dovranno fornire un elenco delle proprie professioni regolamentate e giustificare la necessità di tale regolamentazione. Entro il 2015 dovranno presentare, infine, i primi piani di azione nazionali, dopodiché andrà effettuata una valutazione reciproca coordinata dalla Commissione europea con la finalità di eliminare le sproporzionate barriere di accesso che ancora ostacolano la mobilità e scoraggiano l'occupazione, specie quella giovanile.

Diversi studi hanno mostrato come l'Italia sia uno dei Paesi che conta il maggior numero di professioni regolamentate in Europa e in una recente ricerca **(13)** del Forum Nazionale dei Giovani, in collaborazione con il Cnel, è stato sottolineato che questo fattore ostacola l'accesso dei giovani italiani all'ambito professionale e li pone in un piano di svantaggio nei confronti dei colleghi europei. Anche in questo senso, nell'attuale contesto di attenzione che la politica nazionale sta rivolgendo ai giovani, cogliere la sfida del cambiamento posta dall'Europa sarebbe un segnale di sviluppo importante.

## Note:

**(11):** L'articolo 4 bis, comma 7 della nuova Direttiva, dispone che la Commissione europea adotti atti di esecuzione per garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di tessera professionale. L'introduzione della tessera professionale per una determinata professione è subordinata alle condizioni: esistenza di una significativa mobilità per la professione interessata; sufficiente interesse per la professione manifestato dalle parti interessate; esistenza di un quadro di regolamentazione della professione per un numero significativo di Stati membri.

**(12):** COM (2013) 676 del 2.10.2013.

**(13):** Centro studi del Forum nazionale dei Giovani in collaborazione con il Cnel "Dall'Italia all'Europa, Dall'Europa all'Italia, Giovani Professionisti in Movimento", maggio 2012, a cura di Antonio Forte e Laura Giacomello.

## Approfondimenti

### Pignorabilità presso la pubblica amministrazione

# Premessa

di **Teresa Cianni**

*Settore Fse - Tecnostruttura*

Il quadro di recessione che ha caratterizzato lo scenario economico italiano degli ultimi anni ha impattato negativamente sul tessuto produttivo, determinando una sempre più frequente incapacità delle imprese ad adempiere alle obbligazioni assunte nei confronti di terzi (lavoratori, fornitori ecc.). Ciò ha comportato un significativo aumento delle procedure di espropriazione forzata promosse nei confronti delle medesime, per il soddisfacimento dei crediti, che si è riverberato in diversi casi anche sulle amministrazioni pubbliche.

Diverse sono state infatti le PA destinatarie di atti di pignoramento presso terzi, a seguito di procedimenti esecutivi proposti da soggetti privati nei confronti di enti che sovente beneficiano di risorse di provenienza comunitaria. La particolare natura di tali Fondi, quali trasferimenti destinati al perseguimento di obiettivi della UE, ha, tuttavia, sollevato dubbi interpretativi in merito alla loro assoggettabilità a provvedimenti coercitivi. Su impulso di alcune Regioni è stato quindi avviato un approfondimento in materia di pignorabilità dei fondi europei, che si propone di offrire una possibile chiave di lettura a partire dal panorama normativo e giurisprudenziale sul tema.

Muovendo dalle prime pronunce della Cassazione, in materia di pignoramenti presso la pubblica amministrazione, l'istruttoria mette in luce come, rispetto alla posizione iniziale diretta ad assegnare alla PA una posizione di privilegio che la sottraeva a qualsivoglia procedura di espropriazione forzata, a partire dagli anni Ottanta si assiste ad un cambiamento di rotta che porta i giudici ad equiparare l'amministrazione pubblica ai soggetti privati e a sancire che, solo in presenza di un vincolo di destinazione, le somme ed i crediti diventano patrimonio indisponibile e non possono essere oggetto di pignoramento.

Per quanto attiene più direttamente alla pignorabilità delle risorse comunitarie, e più nello specifico dei Fondi strutturali, il contributo fornisce una disamina delle principali sentenze emesse dagli organi giurisdizionali italiani e dalla Corte di Giustizia europea, che indurrebbero a ritenere tali somme impignorabili in quanto assoggettate ad un vincolo di destinazione alla realizzazione di obiettivi di interesse pubblico. A completare il quadro alcuni cenni ad elementi procedurali di rilievo, che potrebbero essere di ausilio alle amministrazioni nella predisposizione di pareri/scritti difensivi, nei casi di provvedimenti coercitivi posti in essere da terzi per il soddisfacimento dei loro

crediti.

La sezione conclusiva sintetizza infine i principi chiave, tratteggiati nella normativa e nella giurisprudenza nazionale e comunitaria, su cui poggia la tesi dell'impignorabilità delle risorse della UE, provando altresì ad identificare i provvedimenti amministrativi da cui discenderebbe il vincolo di destinazione delle risorse dei PO che le sottrarrebbe alle azioni di espropriazione forzata.

La presente trattazione focalizza l'attenzione esclusivamente sulle fattispecie di pignoramenti disposti da terzi nelle mani della pubblica amministrazione. Esulano pertanto dalla stessa i casi di deroga al principio dell'integrità dei pagamenti ai beneficiari, introdotte dalle recenti modifiche alla normativa nazionale sugli appalti pubblici e potenzialmente ascrivibili all'ambito delle compensazioni tra rapporti di debito/credito nei confronti della PA, che potranno essere eventualmente oggetto di ulteriore approfondimento.

## Approfondimenti

### Pignorabilità presso la pubblica amministrazione

# Pignoramento di denaro nei confronti delle PA: evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale

Con riguardo a procedure di esecuzione forzata promosse nei confronti della pubblica amministrazione è opportuno preliminarmente sottolineare che per diversi anni si è affermato un indirizzo giurisprudenziale in base al quale “le somme di denaro e i crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici, quando iscritti nei rispettivi bilanci preventivi, si presumevano destinati ad un pubblico servizio e non potevano pertanto essere sottratte alla loro destinazione assoggettandole con il pignoramento all’esecuzione forzata. La destinazione dei proventi pecuniari al pubblico servizio originava dalla semplice iscrizione in bilancio e si attuava non singolarmente per ogni entrata, ma globalmente per tutte le somme iscritte nella parte passiva” [ex plurimis Cass. Sez. III civ. 3 gennaio 1967 n.1]. Corollario di questa impostazione era che l’iscrizione di somme e crediti preventivi nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici era di per sé sufficiente per farli qualificare come “beni destinati ad un pubblico servizio” (ex art. 828 c.c.) quindi inalienabili e inespropriabili, sulla base dell’assunto che la legge di approvazione del bilancio non vincolava solo la PA, ma operava anche nei confronti dei terzi **(1)**.

Negli ultimi anni si è registrata, tuttavia, un’importante evoluzione della giurisprudenza che ha portato ad un’inversione di tendenza rispetto alla linea tradizionale.

Le più recenti pronunce della Corte di Cassazione hanno portato infatti ad affermare che alla pubblica amministrazione si applica il principio della responsabilità patrimoniale di cui all’art. 2740 c.c. “Poiché le limitazioni della responsabilità patrimoniale sono ammesse solo nei casi stabiliti dalla legge - ha sancito la Corte - le somme di denaro ed i crediti dello Stato e degli altri Enti pubblici possono essere conclusi dall’azione esecutiva soltanto se un’apposita norma di legge (o un provvedimento amministrativo che nella legge trovi fondamento) imprime loro un vincolo di destinazione ad un pubblico servizio in modo da creare un collegamento diretto tra quelle entrate ed un determinato servizio pubblico, restando insufficiente a tal fine la semplice iscrizione della somma nel bilancio preventivo dello Stato o dell’Ente pubblico” [Cass. 15 settembre 1995 n. 9727].

La *ratio*, alla base dell’orientamento del Supremo collegio, va ricercata nella considerazione

che il bilancio non può incidere sulla sostanza dei rapporti tra lo Stato/ente pubblico e gli altri soggetti dell'ordinamento, e paralizzare addirittura la responsabilità patrimoniale per l'adempimento di obbligazioni pecuniarie. **(2)**

“In realtà il bilancio, proprio perché contempla tutte le entrate e tutte le uscite in una visione globale, non consente in alcun modo di collegare singole entrate (determinate somme di denaro) a singole uscite (cioè all'espletamento di determinati servizi); non può pertanto essere considerato come fonte di un vincolo di destinazione in senso tecnico di particolari somme, tale da sottrarle all'azione espropriativa dei creditori” [Cass. Sez. Un. 13 luglio 1979 n. 4071].

“Di fronte a sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro - prosegue la Corte - la posizione della PA è uguale a quella del privato, così come non ci sono differenze per la qualità pubblica o privata del soggetto debitore al fine della formazione del titolo esecutivo” [Cass. 5 maggio 2009, n. 10284].

Ne deriva che “a seguito della pronuncia di sentenza di condanna da parte del giudice amministrativo o del giudice ordinario, il pagamento del debito è un atto dovuto rispetto al quale la PA manca di potere discrezionale, con la conseguenza che in caso di inerzia, la situazione del creditore integra un diritto soggettivo tutelabile dinnanzi al giudice ordinario attraverso l'esecuzione forzata per espropriazione” [Cass. Sez. Un. 13 luglio 1979, n. 4071 e Cass. Sez. Un. 25 ottobre 1999, n. 740]. La non assoggettabilità all'esecuzione medesima potrebbe discendere soltanto dal fatto che le somme, in virtù di uno specifico vincolo di destinazione impresso mediante legge o atto amministrativo, concorrano a formare il patrimonio indisponibile dell'ente pubblico/Stato, mentre la mera iscrizione nel bilancio preventivo non vale di per sé a determinare l'indisponibilità. Per giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione infatti “i crediti della PA sono pignorabili salvo abbiano ricevuto per effetto di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo, una precisa e concreta destinazione ad un pubblico servizio. In tal caso i crediti e le somme di denaro diventano indisponibili e non possono essere sottratte alla loro destinazione, e quindi sono impignorabili per il soddisfacimento di crediti di terzi verso la PA” [*ex plurimis* Cass. 5/5/2009 n. 10284; 12/2/2008 nr 3287].

La *condicio si ne qua non* posta dalla Corte è comunque che “il vincolo d'impignorabilità deve risultare da una precedente delibera della Giunta Regionale e non dalla sola iscrizione del denaro dell'Ente in bilancio” [Cass. Sez Un. 13/7/1979 n. 4071; Corte Costituzionale 21/7/1981 n. 138].

In estrema sintesi il principio che la Cassazione ha voluto affermare è che i crediti e le somme di denaro dello Stato sono pignorabili, salvo siano destinate ad un pubblico servizio o all'attuazione di una funzione istituzionale dell'amministrazione, per disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo. Solo in presenza di questo vincolo di destinazione, le somme ed i crediti diventano patrimonio indisponibile [Cass. Sez. Un. 13/7/1979, n. 4071; Cass. 8/11/1983, n. 6597; Corte Cost. 21/7/1981, n. 138]. Conseguentemente, l'esecuzione per espropriazione è limitata ai soli crediti ed alle somme di denaro non destinate a pubblici servizi **(3)**.

Tale disciplina ha superato anche il vaglio di costituzionalità della Consulta, che ne ha ribadito la *ratio* e la legittimità, in quanto finalizzata all'attuazione dell'interesse pubblico e al regolare svolgimento dell'attività amministrativa [Corte Cost. 23/4/1998, n. 142; Id. 9/10/1998, n. 350; Id. 9/10/1998, n. 353].

**Note:**

**(1):** Cfr “Pignoramento di denaro nei confronti degli Enti Pubblici. Espropriazione presso il terzo-tesoriere”. A cura di Antonio Bove [[www.nuovarassegna.it/Web/nuova rassegna n. 15 del 2008](http://www.nuovarassegna.it/Web/nuova_rassegna_n.15_del_2008)].

**(2):** Cfr nota 1.

**(3):** Sul punto cfr “Aspetti legati all’esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione”, avv. Antonio Dovito – Società Lombarda Amministrativisti.

## Approfondimenti

### Pignorabilità presso la pubblica amministrazione

# Limiti ai pignoramenti presso la PA: somme di provenienza comunitaria

Con riferimento alle fattispecie di pignoramento presso terzi (presso la pubblica amministrazione) profili di problematicità potrebbero porsi relativamente ai Fondi di provenienza comunitaria, che le PA sono chiamate a gestire per la realizzazione di obiettivi fissati dall'Unione.

Sul piano operativo si tratterà di verificare se tali risorse possono essere qualificate quali somme vincolate, come tali impignorabili in quanto ricomprese nel patrimonio indisponibile dell'ente pubblico. In altre parole si tratterà di verificare la sussistenza di speciali disposizioni di legge che, ai sensi dell'art. 545, comma 6, del c.p.c., imprimano alle stesse un vincolo di destinazione che legittimi la loro sottrazione al soddisfacimento degli interessi dei creditori **(4)**.

Allo scopo viene innanzitutto in rilievo l'articolo 1 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità Europee, a mente del quale "i beni e gli averi della Comunità non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte di Giustizia".

Per quanto attiene ai Fondi strutturali, giova altresì richiamare l'articolo 80 del Reg. 1083/2006, che nel disciplinare i pagamenti, statuisce che "gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari". La riferita disposizione mira a garantire che i beneficiari di interventi cofinanziati attraverso le risorse dei Fondi strutturali, ricevano integralmente gli importi per la realizzazione dei progetti presentati e che non si possa applicare alcuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi.

Peraltro l'articolo 80 sembra ampliare la portata applicativa del principio di integrità, rispetto all'analoga previsione sancita dall'art. 32 del precedente Reg.(CE) 1260/99, riferendola al totale del contributo pubblico e non soltanto all'importo corrispondente alla partecipazione dei fondi comunitari.



Coerentemente con la definizione di spesa pubblica fornita al paragrafo 5 dell'articolo 2 del Reg. (CE) 1083/2006, l'Agenzia delle Entrate in una risoluzione fornita in risposta ad un interpello **(5)**, ha chiarito che l'espressione "contributo pubblico" debba intendersi riferita non solo ai contributi provenienti dal bilancio dell'Unione europea, ma anche ai contributi di cofinanziamento provenienti dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali e più in generale dagli enti riconducibili alla definizione di cui al summenzionato art. 2, comma 5. Ne discende, ad avviso dell'Agenzia, che "nessuna detrazione o trattenuta possa essere applicata ai trasferimenti da effettuare ai beneficiari a titolo di finanziamento di operazioni finanziate dai Fondi Comunitari sia con riferimento alla quota a carico del bilancio UE sia ai contributi di cofinanziamento provenienti dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali".

Le suddette previsioni appongono in sostanza alle citate somme, sia pure indirettamente, un vincolo di destinazione che ne impedisce l'aggressione mediante espropriazione presso terzi. **(6)** In tal senso si è espressa l'Avvocatura distrettuale dello Stato secondo cui "le somme destinate dalla Comunità Europea al finanziamento dei fondi strutturali sono vincolate nella loro destinazione, potendo essere utilizzate unicamente per gli obiettivi di sviluppo fissati in ambito comunitario" **(7)**. Tale interpretazione ha trovato concorde la Corte di Giustizia dell'Unione europea. Quest'ultima, chiamata a pronunciarsi su fattispecie di pignoramento presso terzi, sebbene riferite a casistiche parzialmente diverse, ha rigettato le domande di autorizzazione a procedere al pignoramento ritenendo che "l'autorizzazione del pignoramento significherebbe, nella specie, destinare ad interessi particolari estranei alla politica della cooperazione allo sviluppo, fondi espressamente destinati dalla Comunità a tale politica. Con la conseguenza che detti provvedimenti coercitivi potrebbero ostacolare il buon funzionamento delle Comunità andando ad incidere sul finanziamento delle politiche comuni o sull'attuazione dei programmi d'azione decisi dalla Comunità" [ordinanza 29.5.2001 – Causa C-1/00 SA; causa C-1/02 SA del 27.03.2003].

Analoga valutazione aveva del resto precedentemente indotto la Corte, nell'ambito di una controversia avente ad oggetto un pignoramento di somme che le Comunità dovevano pagare ad uno Stato membro a titolo di canoni di locazione, ad accogliere la richiesta della ricorrente autorizzando il pignoramento nelle mani della CE nei limiti delle sole somme dovute a titolo di canone di locazione. Tale orientamento derivava infatti dalla considerazione che "tale provvedimento, a differenza di quelli di natura coercitiva che incidono sul finanziamento delle politiche comuni o sull'attuazione di programmi d'azione stabiliti dalle Comunità, non può ostacolare il funzionamento di tali politiche/programmi" [ordinanza 11.4.1989 causa 1/88 SA].

In ambito nazionale, a sancire l'impignorabilità dei Fondi strutturali, in quanto somme vincolate ad una specifica destinazione, sono recentemente intervenute due pronunce del Tribunale di Napoli e di quello di Vallo della Lucania.

Il Tribunale di Napoli, con sentenza dell'8 febbraio 2011, ha sospeso l'esecuzione promossa nei confronti della Regione Campania, quale terzo pignorato in virtù di un obbligo nei riguardi del debitore esecutato ma nella qualità di organo incaricato dalla Comunità europea del pagamento di provvidenze erogate dalla stessa Comunità per il finanziamento di progetti rientranti nel PO Fesr. A fondamento della propria decisione il giudice ha dedotto "l'esistenza di un vincolo di destinazione sulle somme e la loro conseguente non aggredibilità in via esecutiva. Vincolo da affermarsi - prosegue il magistrato - alla stregua di quanto sancito: a) nelle generali previsioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità europea, e segnatamente dell'art. 1, secondo

periodo del protocollo 36 allegato a detto Trattato”; b) nella specifica disposizione dell’ordinamento interno dettata dall’art.2, comma secondo, del DPR 24 dicembre 1974 n. 727 come modificato dall’articolo 3, comma 5 duodices, legge 11 novembre 2005 n. 231 (“ le somme dovute agli aventi diritto in attuazione di disposizioni dell’ordinamento comunitario relative a provvidenze finanziarie, la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori riconosciuti ai sensi del Regolamento (CE) n. 1663/95 del 7 luglio 1995 della Commissione, non possono essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari tranne che per il recupero da parte degli organismi pagatori di pagamenti indebiti di tali provvidenze”)” [Tribunale di Napoli 13 f. , sezione quinta bis, 8 febbraio 2011].

Sulla stessa linea anche la decisione del Tribunale di Vallo della Lucania che - con sent. 117/2013- ha rigettato la domanda di Equitalia di pignoramento presso terzi, promossa nei confronti dell’Ente Parco, sulla base dell’assunto che: “i finanziamenti a specifica destinazione sono impignorabili, in deroga alle procedure di rito, in quanto perseguono obiettivi di programmi di sviluppo pubblico”.

## Note:

(4): L’art. 545 del c.p.c. dopo aver elencato ai primi tre commi i crediti impignorabili al comma 6 prevede espressamente “restano in ogni caso ferme le altre limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge” e che l’articolo 1 bis comma 4 della Legge n. 720/1984 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici) richiama i “vincoli di destinazione imposti o derivanti dalla legge

(5): Agenzia delle Entrate Risoluzione n. 51/E del 11 giugno 2010.

(6): In tale direzione si è espresso anche l’Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana nei pareri prot. 174.8.11 e prot. 227.8.11

(7): Parere citato nella nota prot. 70583 del 25/7/2008 dell’Assessorato della regione Sicilia per l’agricoltura e le foreste che tuttavia non ne indica gli estremi.

## Approfondimenti

### Pignorabilità presso la pubblica amministrazione

# Elementi procedurali di rilievo

Sotto il profilo procedurale va evidenziato come il provvedimento che dispone “il pignoramento su fondi vincolati sia affetto da nullità; per le Regioni tuttavia la nullità non è rilevabile d’ufficio dal giudice ma deve essere dedotta con opposizione agli atti esecutivi” [art. 159 c.2 D.Lgs 18/8/2000 n. 267]. “L’eccezione della non assoggettabilità del credito ad esecuzione forzata (contestazione dell’impignorabilità dei Fondi) esula, infatti, dall’accertamento dell’obbligo del terzo e costituisce in linea di principio motivo di opposizione agli atti esecutivi (deducibile ex art. 617 c.p.c.) e non di opposizione all’esecuzione, trattandosi di contestazione della procedibilità dell’esecuzione e non del diritto di procedere alla stessa” [Cass. 20/2/2006, n. 3655].

“L’onere della prova (art. 2697 c.c.) dell’impignorabilità delle somme grava in ogni caso sulla PA che dovrà dimostrare due circostanze: 1) l’esistenza di una delibera di giunta antecedente alla notificazione dell’atto di pignoramento presso terzi, 2) l’insussistenza di somme disponibili, dedotte quelle vincolate” (Cass. 18/1/2000, n. 496).

“Qualora il pignoramento riguardi crediti di cui all’art. 545, terzo e quarto comma (somme dovute a titolo di stipendio, salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro, o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento), quando il terzo non compare all’udienza stabilita, il credito pignorato, nei termini indicati dal creditore, si considera non contestato ai fini del procedimento in corso e dell’esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione, e il giudice provvede a norma degli artt. 552 e 553 c.p.c. (rispettivamente, assegnazione e vendita di cose dovute dal terzo e assegnazione e vendita di crediti)” [art 548 c.pc. a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge di stabilità 2013 – L. 24 dicembre 2012 n. 24 art. 1 comma 20].

## Approfondimenti

### Pignorabilità presso la pubblica amministrazione

# Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, e sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale delineatosi a livello europeo e nazionale, deve dunque concludersi che i finanziamenti europei, in quanto fondi soggetti ad uno specifico vincolo di destinazione, sono impignorabili per il soddisfacimento di crediti di terzi verso la PA.

Tale vincolo di destinazione trova origine innanzitutto nelle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità europea, e segnatamente nell'art. 1, secondo periodo del protocollo 36 allegato a detto Trattato.

Per i Fondi strutturali il vincolo discende, altresì, dall'atto amministrativo di approvazione del Programma operativo (es. delibera di giunta), che impegna le somme alla realizzazione di servizi di interesse pubblico, nonché dal provvedimento con cui le Regioni procedono all'approvazione delle graduatorie dei progetti ammessi al finanziamento, definendo gli importi da corrispondere ai singoli beneficiari. A tale riguardo si evidenzia come, in virtù dell'impianto complessivo del sistema di finanziamento dei Fondi strutturali, basato su un meccanismo di rimborsi a fronte di spese effettivamente sostenute dai soggetti attuatori, le amministrazioni titolari di programmi cofinanziati dalla UE siano assimilabili agli organismi pagatori riconosciuti (di cui al Reg. (CE) n. 1663/95 del 7 luglio 1995) e come tali assoggettate alla medesima disciplina per essi prevista dall'articolo 3, comma 5 duodices, legge 11 novembre 2005, n. 231.

Per effetto di tale equiparazione le somme dovute agli aventi diritto in attuazione di programmi cofinanziati dalla UE, relative a provvidenze finanziarie la cui erogazione sia affidata a soggetti pagatori, non possono essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari in quanto costituiscono un semplice trasferimento di somme che transitano per la PA ma sono destinate al conseguimento di precisi obiettivi di interesse pubblico.

La soggezione dei Fondi strutturali ad un vincolo di destinazione, risulta d'altra parte comprovata dalla norma che il Regolamento generale pone a garanzia dell'integrità dei pagamenti da corrispondere ai beneficiari (art. 80 del Reg. 1083/2006). In forza di tale disposizione "la PA deve assicurare che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve tempo possibile e nelle sua integrità. Non è dunque possibile applicare alcuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari".

A conferma della impignorabilità delle somme in parola vengono da ultimo in rilievo gli articoli 633 e 744 del codice di procedura civile, che sanciscono quale requisito imprescindibile per procedere ad esecuzione forzata che il credito sia certo, liquido ed esigibile. Con il termine certo si intende che il credito non è controverso nella sua esistenza; liquido vuol dire determinato nel suo ammontare o facilmente determinabile; esigibile significa che non è sottoposto a condizione sospensiva né a termini, ovvero è venuto a maturazione e può essere fatto valere in giudizio.

Nella fattispecie delle sovvenzioni Fse il credito difetta del requisito della certezza e della liquidità; tali presupposti si concretizzano infatti solo al momento in cui viene ultimata la verifica rendicontuale delle spese e determinato il saldo complessivo dell'operazione finanziata. Fino a quel momento si tratta di crediti sottoposti a condizione o, comunque, incerti ed eventuali, e perciò privi di attitudine soddisfacente. Del resto denegare ai Fondi strutturali la natura di somme vincolate rischierebbe di esporre ad un potenziale lesivo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione. La qualificazione quali risorse libere ne determinerebbe, infatti, l'assoggettabilità a provvedimenti coercitivi, implicando la possibilità di destinarle ad interessi particolari estranei alle politiche della UE.

## Focus

### Italia e Bulgaria, una cooperazione per la promozione del benessere dei bambini

# Italia e Bulgaria, una cooperazione per la promozione del benessere dei bambini

di **Roberta Giangiorgi**

*Settore Comunicazione - Tecnostruttura*

Si sono svolte in Toscana e Calabria, nel mese di dicembre, le prime giornate di studio della delegazione bulgara venuta per conoscere le diverse esperienze territoriali in tema di promozione del benessere dei bambini.

In linea, infatti, con quanto previsto dall'accordo del 2012, l'Italia coopera con la Bulgaria per sviluppare una rete transnazionale per il trasferimento delle conoscenze e delle esperienze, la promozione di azioni innovative e lo sviluppo della collaborazione tra le autorità pubbliche sul processo di prevenzione dall'allontanamento dalla famiglia e di deistituzionalizzazione dei bambini, nonché sulle misure a lungo termine di protezione sociale e di inclusione sociale dei bambini deistituzionalizzati. Le autorità di gestione del Fse della Bulgaria e dell'Italia hanno quindi iniziato questi primi scambi che proseguiranno nei prossimi mesi in altre Regioni italiane.

Questa esperienza è iniziata a Firenze presso l'istituto degli Innocenti, la più antica istituzione pubblica italiana dedicata alla tutela dei bambini, in cui sono stati presentati le politiche e gli interventi condotti dalla Regione Toscana sul tema e, in un secondo momento, le norme nazionali e le buone prassi finanziate dal ministero del Lavoro italiano. La delegazione ha potuto visitare le strutture, conoscere e intervistare direttamente gli operatori impegnati nelle attività di assistenza ai fanciulli e alle loro madri.

Arrivati in Calabria, poi, i rappresentanti bulgari hanno potuto visitare due strutture - un centro socio-educativo residenziale per i minori e un centro per minori disabili - ed approfondire le azioni condotte dalla Regione.

La Bulgaria ha colto l'occasione per presentare il proprio progetto, approvato nell'ambito

dell'accordo di cooperazione, e confrontarsi con i partner italiani sulle modalità per la realizzazione.

La Commissione europea, che ha seguito l'intera visita studio, ha sostenuto da sempre questa iniziativa. Come ha ribadito Philippe Hatt, Capo Unità F5 DG Occupazione, Affari sociali e Inclusione, nel corso di questi incontri: "Gli aspetti relativi alla deistituzionalizzazione dei bambini sono presenti sempre di più al centro dell'attenzione della politica sociale dell'Unione europea. Tutti abbiamo bisogno di dimostrare che la completa deistituzionalizzazione è vantaggiosa non soltanto per i diretti interessati, ma avrà anche un impatto positivo sulla società nel suo complesso, sull'economia e, più in generale, sulla vita delle persone in tutta Europa".

L'accordo per la promozione del benessere dei bambini, dei servizi sociali basati sulla comunità e della deistituzionalizzazione è stato siglato a Roma nel maggio 2012 tra i ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali bulgaro e italiano, le Regioni Siciliana, Calabria, Puglia, Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano. A livello operativo, l'accordo mira a sviluppare linee guida comuni, la raccolta di buone pratiche in tema di formazione, assistenza sanitaria, istruzione e servizi sociali, per la prevenzione e la reintegrazione dei bambini nel contesto familiare e sociale; realizzare azioni di sensibilizzazione e scambio di modelli e metodologie per azioni a livello nazionale ed europeo circa i benefici delle misure di prevenzione e di deistituzionalizzazione dei bambini; attuare programmi di formazione per operatori e intership per i rappresentanti delle pubbliche autorità, delle ONG e, in generale, degli stakeholders; organizzare seminari e visite di studio delle esperienze.

Le iniziative previste dall'accordo saranno realizzate principalmente con i fondi dei Programmi operativi Fse, a ulteriore testimonianza del ruolo fondamentale del Fse nel sostenere l'inclusione sociale attraverso lo sviluppo delle risorse umane impegnate nell'assistenza e la cooperazione e lo scambio di buone pratiche tra i paesi europei ai fini di migliorare la qualità dei servizi sociali e il loro sviluppo e modernizzazione.

Per consultare gli interventi svolti durante la visita studio [clicca qui](#).

In allegato il testo dell'Accordo sottoscritto nel maggio 2012.

## **Documenti Allegati**

[Accordo-ITALIANO-DEF](#)

## In Pillole

### **Apprendistato di alta formazione e ricerca: stato di attuazione delle Regioni e P.A.**

# **Apprendistato di alta formazione e ricerca: stato di attuazione delle Regioni e P.A.**

In questo nuovo contributo si sintetizza lo stato di attuazione territoriale dell'apprendistato di alta formazione e ricerca ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 167/11.

Il contributo restituisce un quadro aggiornato a dicembre 2013 dello stato di normazione delle Regioni e Province autonome rispetto alla disciplina applicativa del contratto di alto apprendistato mostrando come la totalità delle Regioni e P.A. abbia predisposto, in accordo con le parti sociali territoriali, un complesso di strumenti normativi atti non solo a rendere disponibile tale tipologia contrattuale, ma anche a sostenerla concretamente nell'ottica di farne sempre più lo strumento privilegiato per l'accesso dei giovani al mercato del lavoro.

Nello specifico il contributo consta di una parte di introduttiva in cui vengono illustrati i più recenti riferimenti di contesto e normativi a livello europeo (*Youth guarantee* ed *European Alliance for Apprenticeships*) e nazionale (Artt. 8bis e 14 della legge 8 novembre 2013 n. 128, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca). Segue una parte dedicata alla ricostruzione del livello di attuazione normativa all'interno dei singoli territori, evidenziando i differenti livelli di avanzamento regolamentare che vanno da previsioni quadro sino all'emanazione di specifici bandi per il finanziamento delle diverse tipologie di percorsi (laurea triennale, laurea specialistica, dottorato di ricerca, master di I° e II° livello, ITS) all'interno dei quali è possibile attivare il contratto di alto apprendistato. In modo ulteriore si riportano alcuni esempi delle scelte praticate in alcuni territori con riferimento alle forme di contribuzione e all'articolazione dei percorsi formativi.

Il contributo in forma di slide si conclude con l'illustrazione delle principali criticità emerse alla luce della progressiva entrata in vigore della norma e recepimento/attuazione del Testo Unico per l'Apprendistato da parte delle amministrazioni territoriali, individuando alcune possibili proposte di implementazione del contratto nel complesso e dell'alto apprendistato nello specifico, frutto di un processo di confronto avviato dalle Regioni con il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali



sin dall'agosto 2012.

Le slide sono integrate da un allegato composto di due tabelle che riassumono i riferimenti normativi specifici in materia, adottati da ogni singola amministrazione territoriale.

## **Documenti Allegati**

[Apprendistato-Alto-19-11-def](#)

[Tabelle-norme-amm-territoriali](#)

## News dall'Europa

# La nuova politica di coesione dell'UE: un impatto ancora più forte e mirato sulla crescita e sull'occupazione

di **Lucio Battistotti**

*Direttore Della Rappresentanza In Italia Della Commissione Europea*

La politica di coesione dell'Unione europea, con un bilancio complessivo per il periodo 2014-2020 di 325 miliardi di euro destinati alle regioni e alle città dell'Unione europea e all'economia reale, si conferma come il principale strumento di investimento nelle Regioni europee. Ha l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro, assicurare il necessario sviluppo economico e sostenere le piccole e medie imprese.

Insomma, per usare le parole del Commissario europeo, responsabile per Politica regionale Johannes Hahn, "uno strumento di vitale importanza per la crescita in Europa" per affrontare le problematiche legate alla crescita, all'occupazione, all'esclusione sociale, ai cambiamenti climatici e alla dipendenza energetica.

Gli ultimi mesi sono stati spesi in negoziati difficili e serrati tra i vari attori istituzionali e hanno portato a un risultato importante: la riforma della Politica di coesione con lo scopo, di massimizzare l'impatto degli investimenti in tutte le regioni dell'UE, quelle meno sviluppate, quelle in transizione e quelle più sviluppate. Vorrei soffermarmi su alcuni punti, a mio avviso, essenziali di questa nuova impostazione.

Innanzitutto, gli investimenti si concentreranno nei **settori chiave per la crescita**: innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) ed economia a bassa emissione di carbonio. Circa 100 miliardi di euro finanzieranno questi settori e almeno 23 miliardi di euro sosterranno il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio, investendo in efficienza energetica ed energie rinnovabili. Circa 66 miliardi di euro saranno invece consacrati alle reti trans-europee di trasporto e a progetti per l'infrastruttura ambientale.

Grazie al **Fondo sociale europeo** (Fse) la politica di coesione interverrà significativamente nel campo dell'**occupazione**, ad esempio mediante azioni di formazione, di istruzione e di inclusione sociale. Almeno il 20% del Fondo sarà stabilito in funzione delle esigenze di ciascuno Stato membro. Per favorire l'occupazione giovanile, almeno 6 miliardi di euro del Fondo sociale europeo, sosterranno l'attivazione della garanzia per i giovani.

Per ottenere gli effetti desiderati dalla nuova politica di coesione, sarà importante per gli Stati membri definire le **condizioni** e le aree d'investimento prioritarie, prima che i finanziamenti siano convogliati, in modo da garantirne l'efficacia. Gli Stati e le regioni dovranno annunciare quali

**obiettivi** intendono raggiungere con le risorse disponibili e identificare in che modo agiranno e misureranno i progressi compiuti; ciò consentirà un monitoraggio regolare e, nonché la possibilità che i programmi con i migliori risultati ricevano ulteriori finanziamenti.

Sarà utile inoltre, definire una **strategia comune** per assicurare un migliore coordinamento ed evitare le sovrapposizioni, migliorando così il coordinamento tra i Fondi strutturali e di investimento europei, assicurando un migliore collegamento con gli altri strumenti dell'UE, come Orizzonte 2020, il meccanismo per collegare l'Europa e il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale.

Di fondamentale importanza sarà l'alleggerimento della **burocrazia** attraverso un insieme comune di regole per tutti i Fondi strutturali e di investimento europei. Inoltre regole di contabilità più semplici, oneri di rendicontazione più mirati e un maggior uso delle tecnologie digitali, semplificheranno l'accesso agli investimenti.

Visto il contesto attuale, un elemento importante è costituito dalla semplificazione dell'accesso al credito per le **piccole e medie imprese**, che riceveranno maggiore sostegno tramite strumenti finanziari come prestiti, garanzie e incentivi, e anche maggiori tassi di cofinanziamento.

Un accento particolare sarà inoltre posto sullo sviluppo della **dimensione urbana della politica** e sul rafforzamento della **cooperazione transfrontaliera**.

Infine, ma altrettanto importante, si rileva il desiderio di correlare meglio la Politica di coesione alla **più ampia** governance **economica** dell'UE. Gli Stati membri dovranno affrontare le riforme identificate nelle raccomandazioni per paese, nel contesto del Semestre europeo. Questo significa che i programmi nazionali di utilizzo dei Fondi strutturali dovranno essere in linea con i rispettivi Piani nazionali di riforma, adottati nell'ambito del Semestre europeo. La Commissione potrà chiedere agli Stati membri, in base alla clausola della cosiddetta "condizionalità macroeconomica", di modificare i programmi per sostenere le principali riforme strutturali. Solo in ultima istanza, qualora le raccomandazioni economiche venissero violate ripetutamente e gravemente, la Commissione potrebbe scegliere di sospendere l'erogazione dei finanziamenti.

Questo appuntamento è importantissimo per l'Italia e per le sue Regioni. Il nostro Paese sarà nei prossimi 7 anni il secondo beneficiario dell'Unione con una dotazione del bilancio UE di più di **29 miliardi di euro** a cui si aggiungerà il cofinanziamento nazionale. Siamo in fase di definizione dell'accordo di partenariato tra il governo e la Commissione che definirà le priorità di spesa e di intervento. Il Commissario Hahn ha commentato positivamente la bozza di accordo di partenariato sottopostagli dal governo italiano definendola "un'ottima base per discutere con la Commissione il lancio, possibilmente già all'inizio del 2014, della nuova generazione di programmi".

Per usare una metafora sportiva, la buona partenza sarà determinante anche per l'andamento della corsa e per l'arrivo. È una gara questa che non si può perdere.

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

della Commissione europea

## Publicazioni in uscita

# Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese 2013

Giunto alla 47<sup>a</sup> edizione, il Rapporto Censis prosegue l'analisi e l'interpretazione dei più significativi fenomeni socio-economici del Paese, individuando i reali processi di trasformazione della società italiana. Il Rapporto, presentato a Roma il 6 dicembre, apre con le "Considerazioni generali", che illustrano il contesto generale, per poi passare a "La società italiana al 2013", con l'analisi dei temi di maggiore interesse emersi nel corso dell'anno, e infine la terza e quarta parte presentano le analisi per settori: la formazione, il lavoro, il welfare e la sanità, il territorio e le reti, i soggetti e i processi economici, i media e la comunicazione, il governo pubblico, la sicurezza e la cittadinanza.

Nel difficile momento economico e sociale attraversato in questo ultimo anno, un vero e proprio crollo non c'è stato, ma sono molte le persone scese nella scala sociale. "Negli anni della crisi – si legge nel Rapporto – abbiamo avuto il dominio di un solo processo, che ha impegnato ogni soggetto economico e sociale: la sopravvivenza", che ha portato a una società "sciapa e infelice". La ripresa però si intravede nella lenta emersione di processi e soggetti di sviluppo: "Si registra una sempre più attiva responsabilità imprenditoriale femminile, l'iniziativa degli stranieri, la presa in carico di impulsi imprenditoriali da parte del territorio, la dinamicità delle centinaia di migliaia di italiani che studiano e/o lavorano all'estero e che possono contribuire al formarsi di una Italia attiva nella grande platea della globalizzazione".

## Green Economy Rapporto 2013

*Un Green New Deal per l'Italia* parte dai concetti della green economy per avanzare e sostenere la proposta di un Green New Deal per il nostro Paese e per l'Europa come percorso per uscire dalla crisi. Vi sono almeno tre buone ragioni per proporre oggi un Green New Deal: la crisi sollecita innovazioni e cambiamenti; la crisi climatica e quella ecologica globale sono a un punto di svolta e richiedono una nuova iniziativa di ampia portata; è aperta la discussione nelle sedi internazionali e in molti paesi sulle politiche e le misure necessarie e idonee a rilanciare l'economia con possibilità di un ruolo più attivo e consistente delle politiche pubbliche.

Questo secondo Rapporto sulla green economy delinea nella prima parte le basi per un Green New

Deal per l'Italia, analizzando il quadro internazionale; vengono evidenziati gli ostacoli e le criticità, assieme alle riforme indispensabili per orientare gli investimenti e la fiscalità.

La seconda parte approfondisce le strategie di intervento e gli strumenti attuativi per un Green New Deal che parte dalle città e ha come obiettivi la valorizzazione dei patrimoni architettonici e culturali, la lotta ai cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, l'efficienza nell'uso dell'energia e dei materiali, l'uso delle ICT per la comunicazione e la partecipazione, la bonifica delle aree degradate e il ripristino dell'efficienza nella distribuzione e nell'uso della risorsa idrica.

## **Mercato senza lavoro - Crisi, occupazione e tutela oggi in Italia**

Il mercato del lavoro muta radicalmente, le aree di garanzia si trasformano in aree di rischio.

L'autore ne fa un'analisi completa, esaminando le varie tipologie contrattuali, secondo i dati quantitativi e la graduazione delle tutele, e dedicando particolare attenzione a un segmento di grande rilievo quale quello della cooperazione sociale.

## Quaderni Tecnostruttura

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

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Marcello Mochi Onori

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

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

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

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

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

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

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

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

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