

Lettura guidata

a cura di Michele Faioli (Univ. Roma Tor Vergata) e di Maria Teresa Bianchi (Sapienza Univ. Roma)

della

Circolare ANPAL 10 aprile 2018, n. 1

LINEE GUIDA

**sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua
di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388**

SEZIONE GIURIDICA

<i>TEMA</i>	<i>ARGOMENTI RILEVANTI</i>	<i>OSSERVAZIONI</i>
Responsabilità amministrativa e Regolamento generale (punto 4 – pag. 10)	<p>✓ Natura ed efficacia giuridica del Regolamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regolamento è per i fini di questa esposizione anche “Codice di auto-regolamentazione” ➤ Natura del Regolamento – analogie con codici di auto-regolamentazione delle fondazioni bancarie (*giurisprudenza) ➤ Efficacia del Regolamento e relativa rilevanza nelle attività di vigilanza svolte dall’ANPAL ➤ La vigilanza ANPAL per i periodi successivi all’approvazione del Regolamento avviene mediante verifica del rispetto delle norme di condotta che il Fondo si è dato mediante il Regolamento stesso. 	
Termine iniziale di efficacia	<p>✓ Termini di efficacia</p>	

<p>della disciplina della Circolare (punto 1 – pag. 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problemi intertemporali. Efficacia dalla data di pubblicazione sul sito ANPAL? ➤ Cosa accade per il passato? ➤ Le verifiche sino alla data di pubblicazione della Circolare sono ancora sottoposte a Circolare ML 36/2003? ➤ I contenuti possono essere utili per l'interpretazione pro – futuro? 	
<p>Eliminato il riferimento alla Circolare MLPS 36/2003 (pag. 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rapporto/collegamento con la circolare 36/2003 ➤ Non è richiamata. Soluzione di continuità? 	
<p>Crescita professionale (punto 2 – pag. 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Osservazioni generali ➤ Espressamente prevista come finalità generali dei fondi ➤ Libera adesione da parte del datore di lavoro (principio privatistico) ➤ I Fondi si alimentano in base ad un implicito vincolo alla formazione. Contribuzione riscossa dall'INPS (riscossione coattiva) 	
<p>Attività dei fondi (punto 3 – pag. 4 e 5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Spese di gestione e spese propedeutiche ➤ Distinzione tra attività di gestione (attività 	

	<p>territoriali, limiti DM 17 dicembre 2009) e attività propedeutiche</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ DM 17 dicembre 2009. Esiste un limite per le spese di gestione (8%, 6%, 4%), ma non è fissato espressamente alcun limite per le spese propedeutiche. Sono rinvenibili prassi volte a limitare Esiste una prassi nel limitare tale spese sino al 12% ma non esiste alcuna previsione sul punto. ➤ Il Regolamento/Codice di autoregolamentazione può auto-definire tale materia fissando il limite per le spese propedeutiche tenendo in ogni caso in considerazione i criteri del DM 17 dicembre 2009? 	
<p>Modalità di impiego delle risorse (punto 3.1 – pag. 5 e 6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acquisizione di beni e servizi ➤ Acquisizione di beni/servizi da parte del Fondo a fronte di un corrispettivo (gare ad evidenza pubblica, ANAC, codice appalti, principi generali, nei casi in cui il Fondo abbia intenzione di affidare lavori, servizi e forniture per la propria organizzazione e per il proprio funzionamento, è tenuto ad applicare, le procedure di aggiudicazione previste dal Codice dei contratti pubblici ed è sottoposto alla vigilanza dall'ANAC" ➤ Esclusioni ex art. 5, d.lgs. 50/2016 per gli enti territoriali. Elementi connotanti (i.e. controllo 80%, assenza di capitali privati, controllo analogo) 	

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'affidamento di contratti – concernenti lavori, servizi e forniture- esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione oggettiva del vigente Codice dei contratti pubblici, conformemente all'art. 4 d.lgs. 50/2016. Focus sui professionisti con ordine e senza ordine ➤ Acquisizione di beni o servizi (spese di gestione e propedeutiche)? ➤ Qual è il collegamento con la circolare 10/2016? ➤ Il Regolamento può auto-definire tale materia? 	
<p>Modalità di impiego delle risorse (punto 3.2 – pag. 6, 7 e 8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Finanziamento dell'attività formativa ➤ Concessione di un contributo o sovvenzione ex art. 118, l. 388/2000 ➤ Attività finalizzate alla realizzazione dei piani formativi (conto individuale e conto collettivo) ➤ Esigenza di attestazione dell'apprendimento (certificazione della formazione). ANPAL deve vare indicazioni sulla modalità di registrazione della formazione. Istituzione di una piattaforma digitale? ➤ Nel frattempo il Fondo deve registrare tutta la formazione che finanzia? Deve istituire e mantenere un archivio digitale per la 	

	<p>registrazione della formazione? Per quanto anni? O forse questo onere deve ricadere sull'ente di formazione e/o sul datore di lavoro?</p> <p>➤ Il Regolamento può auto-definire tale materia?</p>	
<p>Responsabilità amministrativa e Regolamento generale (punto 4 – pag. 10)</p>	<p>✓ Tempistiche e modalità procedurali per l'approvazione del Regolamento</p> <p>➤ Entro il 10 agosto 2018 (deposito e invio PEC – all'attenzione di ANPAL)</p> <p>➤ Approvazione formale da parte di ANPAL nei 120 gg successivi al deposito/invio</p> <p>➤ Nel CdA del fondo è deliberata l'approvazione, in via preliminare e con riserva, del Regolamento. In sede di trasmissione si comunica formalmente all'ANPAL che l'applicazione del Regolamento, già approvato in via preliminare e con riserva, avverrà con delibera degli organi statutari competenti del fondo successivamente all'approvazione della bozza di Regolamento da parte dell'ANPAL</p>	
<p>Contenuti del Regolamento/Codice di autoregolamentazione (punto 4 e 4.1 – pag. 10 ss.)</p>	<p>✓ Osservazioni generali</p> <p>➤ Il Regolamento in quanto Codice di autoregolamentazione è un unico documento composto dalle diverse sezioni richieste da ANPAL</p>	

	<ul style="list-style-type: none">➤ Tra i contenuti obbligatori del Regolamento figura il modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231➤ Il Regolamento deve contenere l'organigramma/funzionigramma del fondo, cioè chiara definizione di compiti e responsabilità degli organi e della tecnostruttura➤ La definizione delle regole sui compiti e responsabilità degli organi e della tecnostruttura deve essere ispirato alla terzietà e alla separazione tra ruoli (conflitto controllore/controlato – presentazione del piano, condivisione del piano, valutazione dei piani, approvazione dei piani, gestione del piano, verifica del piano – TUTTO secondo principio di terzietà)➤ Il Regolamento può disciplinare le sedi territoriali esplicandone natura giuridica e funzioni➤ Nel Regolamento deve essere espressamente prevista una sezione relativa alle modalità di attuazione delle verifiche sul rispetto della normativa sugli aiuti di stato (Iniziativa di verifica da parte di ANPAL. Si v. nota del 31 maggio 2018)➤ Aggiornamento periodico del codice	
--	---	--

	<p>✓ Contenuti essenziali sul modello organizzativo attuato dal fondo e descritto nel Regolamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tecnostruttura e organigramma ➤ Poteri, deleghe, responsabilità ➤ Sistema sanzionatorio, anche disciplinare <p>✓ Contenuti essenziali sulle normative applicabili al fondo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Appalti pubblici ➤ Tracciabilità dei flussi finanziari ➤ Antiriciclaggio, in tema di transazioni finanziarie ➤ Prevenzione della corruzione e trasparenza 	
<p>Ulteriori contenuti del Regolamento/Codice di autorregolamentazione (punto 4.2 - pag. 12)</p>	<p>✓ Procedure di verifica e controllo da parte dei fondi sulle spese sostenute da datori di lavoro e dagli enti attuatori (in itinere e ex post)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Verifiche, modalità e tempistiche ➤ Responsabilità delle visite ➤ Completezza documenti, congruenza importi ➤ Rotazione del personale ispettivo per lo 	

	<p>stesso intervento formativo, anche se esterno al fondo (non può coincidere il personale delle visite in itinere con il personale delle visite ex post)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Campionamento statistico (come fare? Limite quantitativo minimo per visite in itinere?) 	
Privacy (25 maggio 2018)	<p>✓ Osservazioni generali</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Portata del regolamento europeo e applicazione ➤ Obbligatorietà ➤ Procedura 	
Trasparenza (punto 5 - pag. 13)	<p>✓ Procedure di verifica e controllo da parte dei fondi sulle spese sostenute da datori di lavoro e dagli enti attuatori (in itinere e ex post)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nell'ambito di un regime di concorrenza tra fondi, tutti debbono rendere pubbliche le informazioni a beneficio degli altri fondi ➤ Pubblicazione sul sito internet del Regolamento/Codice di auto-regolamentazione ➤ Pubblicazione del bilancio, con indicazione 	

	<p>distinta degli oneri, delle spese di gestione, delle spese propedeutiche</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pubblicazione delle informazioni sulla quota contribuzione ricevuta dall'INPS ➤ Pubblicizzazione delle modalità di finanziamento e riparto, con evidenza di quanto è assegnato alla formazione ➤ Introduzione di una procedura che permetta di far capire ai datori di lavoro il quantum della contribuzione destinato alla formazione in regime mutualistico e il quantum della contribuzione destinata a conto individuale. Invio mediante PEC ai singoli? Tema privacy? ➤ Si v. ANAC Linee Guida approvate in attuazione del d.lgs. 33/2013 – delibera 1134/2017, la quale già individua gli obblighi di trasparenza per i fondi e stabilisce contenuto e tempistiche delle pubblicazioni. I fondi sono equiparati alla categoria degli enti privati che svolgono funzioni pubbliche (art. 2bis, co. 3, d.lgs.33/2013), esclusione da anti-corruzione ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Vigilanza ANPAL	✓ Titolarità e modalità di esercizio per	

(punto 6 - pag. 14)	<p>potere di vigilanza</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Agenzia competente – ANPAL ➤ Verifica di adeguatezza del Regolamento/Codice di auto-regolamentazione – BOLLINO BLU ex ante ➤ Affidabilità e verosimiglianza, trasparenza, correttezza della rendicontazione ➤ Rispetto del principio di cassa nella rendicontazione ➤ Verifica dell'applicazione dei principi di terzietà e di separatezza (o, anche, segregazione) di ruoli e funzioni ➤ Procedura e metodologia sul campionamento statistico per la selezione dei piani/progetti da sottoporre a verifica (attuazione piano e rendicontazione del piano) – quale criterio statistico? ➤ Fondi come UNICI destinatari della vigilanza – obbligo di fornire la documentazione richiesta – ➤ Regola della conservazione decennale dei documenti ➤ Previsione dell'obbligo di porre in essere azioni di recupero documentale e/o di importi economici (fideiussioni/fondo rischi/assicurazione) per il reintegro degli 	
----------------------------	--	--

	importi non rendicontabili	
Conto individuale e conto collettivo (punto 3.2 - pag. 6)	<p>✓ Osservazioni generali</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Legittimità del contro individuale e del conto collettivo ➤ Conto individuale – non rientra negli aiuti di stato ➤ Conto collettivo – sistema mutualistico – procedure selettive con una valutazione nel merito delle proposte formative – si applica la disciplina degli aiuti di stato ➤ Non è finanziabile la formazione obbligatoria (sicurezza sul lavoro; apprendistato; etc.) ➤ Non è legittimo il contro aggregato se non nei limiti della Nota ANPAL 17 maggio 2018 – datore di lavoro aderisce con la propria contribuzione a intervento formativo; tale intervento non viene effettuato per tutti i datori di lavoro allo stesso modo; ci sono difformità nei confronti dei beneficiari. Il problema degli aiuti di stato 	
Termine dei 12 mesi dall'assegnazione per conto collettivo (punto 3.2 pag. 7)	<p>✓ Osservazioni generali</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Il termine dei 12 mesi si può considerare un termine ordinatorio (non perentorio) – “di regola” le risorse 	

	<p>solidaristiche/mutualistiche si impiegano (impegnato?) nell'arco di 12 mesi dall'assegnazione</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Quale dies a quo? Dall'ultimo versamento riferibile all'anno di competenza? O da altra data (rate)? Il codice può auto-definire tale materia? ➤ Elemento di ATTENZIONE - sul conto individuale, ogni fondo ha le proprie regole - Il codice può auto-definire tale materia? ➤ Intervento interpretativo di ANPAL - chiedere spiegazioni sui 12 mesi (dies a quo) ➤ Si possono utilizzare risorse solo già incassate 	
<p>Investimenti (punto 3.3 - pag. 7)</p>	<p>✓ Questioni connesse alla facoltà di realizzare investimenti a basso rischio nel periodo intercorrente tra l'assegnazione risorse e l'effettiva erogazione</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Qual è il delta (riserva tecnica), come si calcola o si individua il montante che può essere investito? ➤ Cosa sono gli investimenti a basso rischio? ➤ Come si sceglie l'investitore? 	

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quali garanzie sull'integrità del capitale? ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Condivisione dei piani formativi (punto 3.2 – pag. 7)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Osservazioni generali ➤ Livello di condivisione (aziendale e/o territoriale) ➤ Principio di sussidiarietà (RSU/RSA, in mancanza con OOSS territorialmente competenti, sino a giungere al livello nazionale) ➤ Mai nell'ambito del fondo – organi statutari e tecnostrutture ➤ E nella bilateralità di settore? ➤ Qualora ci fossero criticità, le parti istitutive potrebbero decidere, con un accordo/protocollo sindacale/confederale, i livelli di competenza della condivisione, con la pubblicazione sul sito del fondo per la trasparenza degli atti ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Fondo rischi (punto 3.2 - pag. 8)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Osservazioni generali ➤ Due tipologie di oneri (i) oneri per impossibilità riscuotere crediti; (ii) oneri per danno da responsabilità amministrativa 	

	<p>(colpa lieve, esclusi colpa grave e dolo) - ANPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Non possono essere utilizzati gli importi derivanti dallo 0.30% ➤ Può essere realizzato mediante apporti conferiti da soggetti terzi (bilateralità di settore, fondazione, università, interessi gestione finanziaria, etc.?) ➤ È possibile immaginare una quota di adesione ulteriore da parte dei datori di lavoro (X+0.30%) – concorrenza ➤ Tema di anti-riciclaggio ➤ Come si costituisce da un punto di vista di rendicontazione/bilancio? ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
<p>Progettazione e realizzazione dell'avviso – (punto 3.2.2 - pag. 9)</p>	<p>✓ Osservazioni generali</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ L'avviso deve avere le caratteristiche di cui all'art. 12 l. 241/1990 ➤ L'avviso deve prevedere alcuni contenuti minimi (obiettivi, soggetti, attività, etc.) ➤ È necessario introdurre regole volte a ridurre comportamenti elusivi da parte degli enti formatori che sostituiscono i datori di lavoro e/o le platee di lavoratori beneficiari – la regola non è sanzionata. Regola per l'individuazione dei lavoratori coinvolti 	

	<p>nell'attività formativa</p> <p>➤ Il codice può auto-definire tale materia?</p>	
--	---	--

oooOooo

SEZIONE BILANCIO

TEMA	➤ ARGOMENTI RILEVANTI	OSSERVAZIONI
Rendicontazione e Costi standard (punto 3.2.1 - pag. 8)	✓ Osservazioni generali <ul style="list-style-type: none"> ➤ Inquadramento generale ➤ Rendicontazione sulla base di tabelle standard e costi unitari ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Rendicontazione attività formativa (punto 3.2.1 - pag. 8)	✓ Rendicontazione dell'attività formativa <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rendicontazione a costi reali ➤ Regola del 25% sui costi indiretti/generali ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Trasparenza del bilancio (punto 5 – pag. 13)	✓ Regole sulla trasparenza delle informazioni nel bilancio <ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicazione trasparente della quota di contribuzione INPS destinata alla formazione ➤ Procedure per informare le aziende iscritte su entità e natura delle spese che incidono 	

	<p>sul contributo destinato alla formazione</p> <p>➤ Il codice può auto-definire tale materia?</p>	
<p>Contabilità (punto 6.1 – pag. 15)</p>	<p>✓ Rendicontazione “per cassa”</p> <p>➤ Regole civilistiche</p> <p>➤ Bilancio</p> <p>➤ Rendiconto finanziario per cassa (categorie, entrate e uscite, importi incassati e pagati nell’anno, schema allegato), con esclusione di TFR e oneri differiti (principio di competenza)</p> <p>➤ Trasmissione del bilancio (via PEC?) entro il 30.6 dell’anno successivo</p> <p>➤ Applicazione del criterio di cassa anche per gli enti di formazione che rendicontano; con esclusione dei datori di lavoro.</p> <p>➤ Possibilità di istituire un sistema che stabilisca la verifica sulla sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo (3 o 5 anni)? Il che può essere utile anche per verificare la percentuale (limiti X%) delle spese gestionali?</p> <p>➤ Il delta degli investimenti (v. sopra)</p> <p>➤ Modalità di gestione del rendiconto finanziario per cassa, in relazione ai tempi di incasso. Tempistiche INPS</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Portabilità (punto 7 – pag. 16)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assenza di limitazioni derivanti da atti o regolamenti interni del fondo ➤ Ammontare degli importi oggetto di portabilità (trasferimento del 70% al netto di quali elementi?) ➤ Tempistiche per il trasferimento degli importi (90 giorni il trasferimento dell'importo, con arretrati?) ➤ La piena e incondizionata attuazione ed esecuzione delle domande di portabilità è oggetto della verifica da parte di ANPAL ➤ Rendicontazione eventuali richieste in entrata e in uscita ➤ Il codice può auto-definire tale materia? 	
Conferimento dei dati per il sistema di politiche attive del lavoro (punto 17 – pag. 16)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Norme sulla privacy (GDPR) per i fondi ➤ Fascicolo elettronico del lavoratore ➤ Invio semestrale dati a ANPAL (via PEC?) – (attività e interventi, spese, gestione, destinatari, aziende, lavoratori, codici fiscali, etc.) ➤ Regime applicabile nell'attesa della realizzazione della piattaforma telematica 	

	<p>per la trasmissione dei dati</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Conservazione dei dati e dei documenti sulla formazione a carico del fondo e/o degli enti di attuazione➤ Il codice può auto-definire tale materia?	
--	--	--