



**Ministero del Lavoro,
della Salute
e delle Politiche Sociali**

Direzione Generale
per le Politiche per l'Orientamento e la
Formazione
Divisione VII



Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Partenza - Roma, 27/05/2009

Prot. 17 / VII / 0009313

Alla Commissione Europea
DG Occupazione
c.a. Dr. ssa Smatko
c.a. Dr. Laine

Alle Regioni e Province Autonome
LORO SEDI

Al Coordinamento Regionale

Oggetto: Programma di interventi contro la crisi- Aspetti di attuazione nell'ambito dei POR del Fondo Sociale Europeo

Si fa seguito alla nota n ° 9130 del 25 maggio 2009 e si invia la versione definitiva della scheda tecnica per l'utilizzo del FSE nella quale sono accolte le richieste di integrazione suggerite dalla Commissione Europea.

Si ritiene quindi concluso positivamente, anche da parte della Commissione Europea, il confronto finalizzato a condividere nel merito l'ammissibilità dei principi, criteri e modalità gestionali relativi al programma di interventi per il sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori.

Gli interventi saranno quindi immediatamente attivati, stante anche la "ratio" degli stessi, ossia l'urgenza di fornire risposte efficaci e tempestive ai bisogni concernenti i lavoratori colpiti dalla crisi economica.

Si chiede comunque conferma formale da parte della Commissione Europea della definitiva condivisione del documento tecnico nella sua versione finale.

Come già comunicato nella precedente corrispondenza, è importante effettuare approfondimenti ulteriori utili ad accompagnare la realizzazione delle attività, a migliorare lo scambio di informazioni sugli eventuali punti di forza e di debolezza delle azioni concrete e a verificare la possibilità di individuare eventuali riferimenti comuni, senza che ciò costituisca impedimento all'operatività immediata degli interventi, stante l'autonomia in capo alle Autorità di Gestione cui spetta di applicare le modalità ritenute più pertinenti alla propria realtà territoriale.

Con separata corrispondenza si darà conto delle Amministrazioni che hanno finora deciso di ricorrere all'utilizzo della forfetizzazione dei costi indiretti, riservandosi di integrare le informazioni via via che verranno acquisite.

Il Direttore Generale
Dr.ssa Matilde Mancini

Programma di interventi di sostegno al reddito e alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica

Versione definitiva

Premessa

L'attuale scenario economico richiede azioni urgenti da intraprendere per fronteggiare la crisi in atto, per conservare e potenziare le competenze del capitale umano e per mantenere i lavoratori nel sistema produttivo, in particolare le categorie più vulnerabili; i sistemi della formazione e del lavoro devono offrire risposte tempestive, efficaci e pertinenti ai bisogni dei lavoratori e del contesto produttivo, anche attraverso azioni in grado di evidenziare criticità e punti di forza di interventi di *welfare to work* e disegnando sull'individuo interessato idonei percorsi formativi per il mantenimento o l'accrescimento delle competenze possedute, in modo da favorirne il rapido rientro nel mercato del lavoro.

La leva formativa deve quindi essere idoneamente utilizzata per mantenere, accrescere o riconvertire le competenze delle persone maggiormente esposte al rischio di espulsione del mercato del lavoro, tenendo conto delle esigenze professionali attuali o potenziali dei sistemi produttivi.

Nell'ambito del percorso tracciato dalla Commissione Europea con le Comunicazioni n°706 del 29.10.2008 e n°800 del 26.11.2008, lo Stato, le Regioni e le Province Autonome hanno stipulato in data 12 febbraio 2009 un Accordo quadro finalizzato alla tutela attiva dell'occupazione, attraverso l'attuazione di interventi di politica attiva e di sostegno al reddito, incentrati sugli individui, integrando risorse nazionali e comunitarie. Alla realizzazione del Programma concorrono risorse ordinarie e aggiuntive nazionali (Fondo per l'occupazione e FAS) e risorse dei POR FSE.

Per dare piena realizzazione agli interventi sono state condotte istruttorie tecniche necessarie a preparare la strumentazione adeguata: in particolare, l'individuazione analitica dell'ammontare finanziario a carico dei Programmi Operativi Regionali cofinanziati dal FSE; la disponibilità effettiva della componente ordinaria ed aggiuntiva a carico del Fondo per l'Occupazione e del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS); la definizione dei contenuti e delle modalità essenziali per il monitoraggio degli interventi; la modellistica necessaria a dare operatività al programma; gli approfondimenti con la Commissione Europea per chiarire il quadro di d'intervento del FSE e condividerne le modalità di utilizzo.

In particolare la Commissione Europea è stata informata sia a livello politico che tecnico delle linee di intervento che l'Italia intende realizzare con il contributo del FSE e ne ha condiviso le finalità e l'impostazione generale, come da sintesi riportata nella minuta del 31 marzo 2009.

L'esito delle istruttorie tecniche tra le istituzioni nazionali e territoriali è quindi confluito in un documento sottoscritto da Governo, Regioni e Province Autonome l'8 aprile 2009, che consente quindi l'avvio effettivo del Programma.

Considerata l'importanza dell'operazione e l'entità delle risorse ad essa destinate, si è condivisa l'esigenza di approfondire con la Commissione Europea i dettagli tecnici e attuativi riguardanti il FSE prima di utilizzarlo concretamente.

Coerenza con i Regolamenti , il QSN e i POR

Il Programma di interventi si inserisce nel quadro giuridico comunitario e nazionale esistente.

La coerenza con il *regolamento FSE* è riferita prioritariamente agli assi adattabilità ed occupabilità, con la possibilità di ricorrere anche all'asse inclusione sociale, ove giustificabile sulla base delle caratteristiche dei soggetti. Infatti l'intervento cofinanziato con le risorse FSE è finalizzato a sostenere l'adattabilità e/o l'occupabilità dei lavoratori in esubero congiunturale o strutturale. I lavoratori possono trovarsi in condizione di sospensione del rapporto di lavoro ovvero di perdita effettiva dello stesso.

Il *Quadro Strategico Nazionale* attribuisce valenza prioritaria agli interventi rivolti alle risorse umane, finalizzati al miglioramento/adequamento delle competenze delle persone (priorità 1 "Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane") e alla loro occupabilità e adattabilità (priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi ed occupazione").

Tutti i *POR* prevedono gli assi adattabilità ed occupabilità; le azioni previste trovano quindi collocazione all'interno di questi (o anche dell'asse inclusione sociale) in coerenza con i contenuti specifici che ciascuna Regione ha attribuito a tali Assi.

Rispetto del principio di parità di trattamento

Il programma di interventi per fronteggiare la crisi rappresenta una priorità per l'Italia nel contesto dell'attuale quadro socio economico, tuttavia non impone un'esclusività di azione a detrimento di altre categorie di potenziali beneficiari, specialmente se fasce deboli del mercato del lavoro.

Infatti i *POR FSE* partecipano al Programma di cui all'Accordo Quadro in misura minoritaria (l'intervento statale rappresenta almeno i 2/3 del totale; quello a carico del FSE – politica attiva e indennità di partecipazione - è complessivamente non superiore ad 1/3) e con una parte delle risorse stanziare negli assi adattabilità ed occupabilità; le dotazioni finanziarie originarie di tutti gli assi sono invariate, pertanto rimangono inalterate le iniziali previsioni di intervento a valere su assi diversi da quelli coinvolti nell'attuazione del Programma; per quanto riguarda gli assi interessati, sono salvaguardate le azioni oggetto di impegni giuridicamente vincolanti e di pre-allocazioni e ripartizioni già concordate nell'ambito dei rispettivi territori (Organismi intermedi, Partner sociali, ecc.).

L'attuazione del Programma è concentrata in un biennio, conseguentemente nel complessivo arco della programmazione pluriennale è possibile modulare in vario modo le attività preventivate. Immediatamente dopo la conclusione del Programma, sarà effettuata a tale scopo una specifica ricognizione, sottoposta al Comitato di Sorveglianza di ciascun *POR*, per procedere ad eventuali rimodulazioni delle attività.

Non si prevede al momento alcuna variazione del contributo comunitario; per massimizzare la quota FSE si potrà intervenire unicamente sui tassi di partecipazione dei Fondi nell'ambito dei *POR*, attraverso la richiesta di modifica del piano finanziario e della decisione.

Destinatari del programma di interventi

Lavoratori subordinati a tempo indeterminato e/o determinato beneficiari di trattamenti sostitutivi del reddito; lavoratori in mobilità; lavoratori somministrati e apprendisti.

Le condizioni in cui i lavoratori possono trovarsi sono essenzialmente due: lavoratori sospesi, a rischio di espulsione dai processi produttivi, ancora in costanza di rapporto di lavoro e i lavoratori già espulsi dai processi produttivi.

Tipologia delle attività

A seconda della condizione del lavoratore, gli interventi sono finalizzati: all'attuazione di percorsi prioritariamente volti alla riqualificazione/aggiornamento delle competenze coerenti con i fabbisogni professionali prodotti dalla evoluzione del profilo aziendale; alla ricollocazione del lavoratore, attraverso azioni di miglioramento/adeguamento delle competenze .

Le attività previste costituiscono un insieme integrato di misure di politica attiva quali, a titolo esemplificativo: orientamento, tirocinio, stage, qualificazione, riqualificazione, bilancio delle competenze, valutazione e validazione delle competenze, tutoraggio, counselling, servizi di conciliazione, ecc. Tali attività apporteranno un reale valore aggiunto che faciliti al destinatario il rientro sul posto di lavoro o una nuova collocazione occupazionale.

Le misure di politica attiva sono accompagnate dall'erogazione di un'indennità a favore del lavoratore, che rappresenta quindi una voce di spesa nell'ambito delle misure attive e non un intervento a se stante.

Sarà prestata particolare cura ad evitare che il programma, in special modo nella sua componente di erogazione di una indennità, si trasformi da programma di politiche attive in una politica passiva attraverso la riproposizione nel tempo d'interventi sugli stessi individui.

Valore aggiunto dell'intervento e beneficio atteso

Le attività non si differenziano da quelle tradizionalmente finanziate dal FSE; anche i benefici attesi (ricollocazione, mantenimento del posto di lavoro) sono comuni a molti interventi già effettuati.

Il Programma più che costituire un'innovazione in termini di tipologie di azione o di spesa presenta elementi caratterizzanti che è opportuno evidenziare: è complementare al programma di interventi, a carico delle risorse nazionali, in materia di ammortizzatori sociali in deroga; è focalizzato sulla persona, i lavoratori sono infatti *nominativamente* individuati ed indirizzati in percorsi personalizzati di attivazione/riattivazione una volta intercettati dai servizi competenti (servizi per l'impiego, agenzie del lavoro, ecc.); la persona riceve servizi e supporti attraverso l'erogazione di un "titolo" individuale come la dote o il voucher o anche attraverso l'erogazione di percorsi formativi tradizionali, offerta a catalogo, ecc.; prevede un ruolo centrale dei servizi per il lavoro; richiede una forte cooperazione tra i diversi livelli di governo (centrale, regionale, provinciale, ecc.); mobilita potenzialmente un rilevante ammontare finanziario.

Tipologie spese eleggibili

Tutte le spese "tradizionali" connesse agli interventi di politica attiva, nel rispetto dei regolamenti comunitari, della norma nazionale di ammissibilità delle spese e delle eventuali ulteriori norme di livello nazionale e /o regionale, ovvero: costi della programmazione ed organizzazione dei servizi; costi della erogazione dei servizi, costi del sistema incentivante (bonus, sostegno alla creazione di impresa), costo della indennità per la partecipazione al percorso di politica attiva, costi delle azioni di accompagnamento (pubblicità, monitoraggio, valutazione), ecc.

Modalità di rendicontazione e certificazione delle spese

La rendicontazione può avvenire a costi reali, quindi documentando analiticamente tutte le spese oppure utilizzando, in parte, la forfetizzazione dei costi prevista dalle modifiche apportate al regolamento del FSE e alle condizioni ivi stabilite. *(l'invio delle modalità previste a livello nazionale per la forfetizzazione favorirebbe la valutazione della possibilità di farne ricorso per le diverse componenti di spesa).*

Sulla base dei primi approfondimenti, l'utilizzo delle somme forfetarie e/o dei costi standard sembrerebbe poter agevolare sostanzialmente la gestione degli interventi.

Condizioni di eleggibilità delle spese

Rimangono inalterati i principi vigenti per tutte le spese sostenute con il FSE: la spesa deve essere pertinente ed imputabile direttamente o indirettamente alle operazioni eseguite; sostenuta nel periodo di riferimento; conforme alle norme comunitarie (in particolare in materia di concorrenza, pari opportunità e pubblicità) e nazionali e ai criteri di selezione fissati nell'ambito del Comitato di Sorveglianza; reale, effettivamente sostenuta e contabilizzata; giustificata da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, salvo i casi di forfetizzazione di cui all'art. 11 comma 3 del regolamento del FSE.

Nello specifico, ai fini della rendicontazione deve essere dimostrata:

- la correlazione tra indennità percepita ed attività eseguita; in particolare, deve esistere una chiara relazione tra intervento di politica attiva per ciascun partecipante e correlata indennità ricevuta;
- l'equilibrio (proporzionalità) tra le spese relative alle operazioni (o pacchetti di operazioni) di politica attiva e l'indennità di partecipazione, con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle stesse.

In altre parole, la corrispondenza tra attività effettuate e il valore dell'indennità corrisposta non è uniforme durante le diverse tappe del percorso, ma deve sussistere ed essere dimostrata a conclusione (a consuntivo) del percorso stesso.

Tutte le spese devono essere chiaramente tracciabili ed individuabili in modo da poter essere agevolmente riscontrate nel corso delle attività di controllo da parte dei diversi organismi competenti.

Ai fini dell'ammissibilità della spesa rilevano quindi i seguenti punti:

- 1) il percorso di politica attiva è stato effettivamente realizzato
- 2) il beneficiario del percorso e dell'indennità è il medesimo (nominativamente individuato)
- 3) l'indennità rendicontabile è stata percepita nell'ambito del percorso di politica attiva;
- 4) il percorso attivato è idoneo a giustificare l'erogazione dell'indennità; esiste cioè una proporzione equilibrata tra le operazioni realizzate e il valore dell'indennità erogata

La spesa è imputata all'asse di riferimento (occupabilità o adattabilità) in base alla categoria dei soggetti che beneficiano del programma.

In itinere vengono certificate alla Commissione Europea e al MEF le spese effettivamente sostenute; eventuali problemi di inammissibilità comportano, come di consueto, la necessità di operare le correzioni finanziarie in occasione delle successive certificazioni.

Il pagamento delle indennità in favore dei lavoratori

L'indennità erogata al lavoratore a carico del FSE è funzionale alla ricerca attiva del lavoro e alla partecipazione a percorsi di apprendimento e risponde, in particolare, all'esigenza di sostenere il lavoratore nell'impegno a mantenere aggiornate e spendibili le proprie competenze.

Fermo restando il sostegno al reddito spettante a ciascun lavoratore calcolato secondo la vigente normativa statale, l'indennità a carico dei POR FSE, integra tale indennità a carico delle risorse dello Stato.

L'INPS, già titolare della funzione di pagamento dei trattamenti di sostegno al reddito per conto dello Stato, può svolgere - attraverso un'apposita Convenzione con la Regione interessata - anche la funzione di cassa per la parte di risorse FSE destinate al lavoratore a titolo di indennità.

Monitoraggio e valutazione

Oltre a quanto ciascuna Regione riterrà opportuno implementare, è prevista nell'intesa sottoscritta l'8 aprile 2009 un'azione di monitoraggio capillare per verificare l'utilizzo degli strumenti di intervento attivati, valutare l'evoluzione dell'impatto della crisi sul contesto economico e sociale. Una specifica valutazione, immediatamente successiva alla conclusione del programma, ne esaminerà i risultati per i partecipanti.