

## Un commento all'accordo Governo/Regioni sugli ammortizzatori in deroga del 12 febbraio 2008

1. La dimensione economica delle risorse movimentate è rilevante (8 miliardi in due anni), e ciò rende ancora più grave la scelta del governo di non dare corso ad una riforma organica, intento esplicitamente negato al punto 1 dell'accordo.
2. Come ampiamente riportato dalla stampa, l'accordo è costituito dalla sinergia di risorse nazionali e delle Regioni, attraverso l'impegno ad un riorientamento delle risorse del Fondo sociale Europeo e in modalità diverse, del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).
3. La sinergia si fonda sul binomio tra sostegno al reddito e politiche attive del lavoro e della formazione.
4. Sul piano pratico, ricade sul governo nazionale la copertura contributiva dell'ammortizzatore in deroga e l'erogazione della sua "parte maggioritaria" (punto 2 dell'accordo), mentre le Regioni, attraverso i fondi FSE, copriranno l'attività formativa connessa al godimento dell'ammortizzatore e per tale via anche una parte del sostegno al reddito.
  - a. *Il testo (punto 2) sembra prefigurare una procedura assai farraginoso, secondo la quale l'Inps dovrebbe, al momento di erogare la quota relativa alle risorse nazionali acquisire l'immediata disponibilità del lavoratore ad accettare offerte di formazione e/o offerte congrue di lavoro, e solo a quel punto inviare alla Regione l'elenco dei nominativi per l'attivazione della parte propria dell'esborso regionale. Il punto 3 dell'accordo dispone che governo e Regioni concorderanno modalità attuative e gestionali "con l'obiettivo di salvaguardare comunque la regolare erogazione del sostegno al lavoratore": l'affermazione deve essere da noi interpretata come vincolo affinché al lavoratore venga comunque garantito il pagamento dell'intero ammortizzatore in deroga, lasciando alla regolazione contabile tra stato centrale e Regione la ripartizione degli stanziamenti. Infatti il testo (punto 7 ultimo pallino) abilita il governo ad attivare "tempestivamente" l'erogazione alle regioni di quote delle risorse per gli ammortizzatori in deroga prevista dal comma 9 bis dell'art.19 della legge 2/09. Quindi, nei confronti in atto con le Regioni per definire gli stanziamenti da richiedere, va esplicitamente richiesto che sia svolta una forte pressione sul governo affinché questo impegno sia mantenuto.*
  - b. *Va sottolineato come mai, in tutto il testo dell'intesa, si faccia riferimento alla normativa sulla sospensione (articolo 19, comma 1, della legge 2/09): ciò implica la "oggettiva" smentita della previsione, pure contenuta nella legge, che il ricorso agli ammortizzatori in deroga possa avvenire solo dopo che si sia esaurita la fase di sospensione. E anche là dove tale prassi sia attivabile nell'attuale fase transitoria, ciò non esclude la scelta di ricorrere, autonomamente e non successivamente, agli*

*ammortizzatori in deroga, se ad es. si nutrono dubbi sulla capienza delle risorse della bilateralità a fare fronte alle esigenze del sistema economico territoriale a fronte dell'ampiezza della crisi.*

- c. *Un punto delicato è rappresentato dal meccanismo di raccolta dei nominativi dei destinatari dei trattamenti: la previsione di legge, ribadita dall'intesa qui commentata, deve essere da noi interpretata come strumento affinché a tutti i destinatari dei trattamenti debba essere offerta un'occasione di rafforzamento delle proprie competenze, ovvero di reindirizzamento delle stesse verso attività ritenute meglio in grado di avere prospettive di sviluppo, MAI come occasione di negazione ai lavoratori del diritto di percepire gli ammortizzatori, salvo il solo caso di rifiuto esplicito. Si pone qui il tema della sinergia tra attività formative, regionali e private accreditate, e fruizione degli ammortizzatori sociali, su cui ci soffermeremo in seguito.*
  - d. *Diverso è il caso della possibile decadenza dai trattamenti in caso di rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua": qui la legge, riproponendo un approccio databile fin dal 2004 (legge 291) non fa distinzione tra percettori di ammortizzatori la cui prospettiva è il rientro in azienda, e quanti invece percepiscono l'ammortizzatore in conseguenza della risoluzione del loro rapporto di lavoro. E' chiaro che per noi il vincolo dell'accettazione dell'offerta congrua è riferibile ai soli lavoratori disoccupati, eventualmente allargabile a quanti si trovassero in Cig per cessazione dell'attività d'impresa.*
5. Le Regioni si impegnano, nell'accordo, a utilizzare i Fondi FSE relativi agli assi "occupabilità" ed "adattabilità", come del resto già avvenuto nell'intesa realizzata in Veneto. (punti 4 e sg.)
  6. Il testo non è chiaro circa la ripartizione delle risorse comunitarie: il punto 4 sembra affermare che il loro riorientamento debba avvenire nell'ambito dell'ammontare a disposizione della singola Regione, mentre il punto successivo sembra alludere anche ad una possibile diversa dotazione tra le regioni dei due gruppi "Competitività" e "Convergenza" delle risorse, avuto riguardo all'ampiezza della platea dei beneficiari. *Ciò può aprire un rilevante problema di efficacia e rapida disponibilità delle risorse, e con esso dell'efficacia dello stesso accordo qui commentato, che va fatto oggetto di attento monitoraggio da parte nostra nelle nostre interlocuzioni con le Regioni ( e per parte nostra con il governo), dato che potrebbe rallentare in modo significativo la disponibilità delle risorse. A maggior ragione va posta come urgente la pressione affinché le Regioni attivino meccanismi di anticipazione del trattamento in favore dei lavoratori beneficiari, e poi regolino amministrativamente con l'Inps le reciproche pendenze economiche..*
  7. Si prevede (punto 6) una specie di garanzia di ultima istanza da parte del Governo, in caso di provata insufficienza delle risorse regionali.

8. Infine, per quanto di nostro interesse e competenza, il Governo si impegna ad esaminare (punto 13) la possibilità di un intervento integrativo del sistema degli ammortizzatori da parte dei fondi interprofessionali.

- a. *Nel testo si cita il comma 7 dell'art. 19, che prevedeva la possibilità di un intervento di "sostegno al reddito" da parte dei fondi in favore di quanti fossero in procinto e avessero perso il posto di lavoro; qui si fa un riferimento più circostanziato, parlando di ammortizzatori in deroga, che è concetto diverso dal generico "sostegno al reddito" e che pone problemi più ardui che non il generico concetto di intervento sinergico tra politiche di sostegno al reddito ed attività formativa. Non a caso il testo dell'intesa riferisce un impegno del governo a dare attuazione al disposto di legge, "verificando la possibilità" dell'intervento dei fondi.*
- b. *Al riguardo, credo si debba verificare la disponibilità alla sinergia tra sostegno al reddito e attività di formazione, secondo quanto già detto sopra; invece non può esserci, per evidenti ragioni statutarie ma soprattutto perché non può essere chiesto ai fondi di supplire alle carenze dell'impegno pubblico, un intervento dei fondi sotto forma di ammortizzatore in deroga.*

In conclusione, vale la pena di ricordare come su tutta la materia sia pendente l'emanazione del decreto ministeriale previsto dal comma 3 dell'articolo 19. Ma ciò non dovrà distogliere la nostra iniziativa dal rivendicare, anche ricorrendo alle mobilitazioni già in essere in alcune Regioni, la immediata messa a disposizione, da parte del Governo e delle Regioni, delle misure necessarie per contrastare l'espulsione di migliaia di lavoratori dal lavoro.

Osservazioni più dettagliate seguiranno riguardo alle modalità di copertura degli apprendisti e dei lavoratori in somministrazione.

## Il Governo, le Regioni e le Province Autonome concordano quanto segue:

### Interventi a sostegno al reddito ed alle competenze

1. Il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali né una devoluzione della funzione, ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità della attuale situazione economica. Qualora, nel corso della vigenza del presente Accordo, le esigenze superino le risorse effettivamente accertate ai sensi dei punti 8 e 9 del presente Accordo, il Governo si impegna ad affrontare il tema del finanziamento degli ammortizzatori in deroga con modalità da esso definite con risorse proprie e senza oneri per i bilanci regionali, inclusi i fondi comunitari.

Sulla base di diverse valutazioni delle dimensioni e degli effetti sul mercato del lavoro della crisi economica internazionale in atto e della forte incertezza che caratterizza tali valutazioni, la previsione di una somma di 8.000 milioni di euro da destinare nel biennio 2009-2010 ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro può consentire di affrontare con un adeguato margine la forte domanda di interventi che va crescendo in tutte le aree del paese. Tali risorse e gli interventi necessari a un loro efficace utilizzo possono utilmente vedere la convergenza di un'azione dello Stato e delle Regioni. Per quanto riguarda il primo, esso può mobilitare risorse nazionali per 5.350 milioni di euro (di cui per circa 1.400 milioni derivanti dall'articolo 2, comma 35, della Legge Finanziaria 2009 e dall'art. 19 D.L. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.2 del 2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, e 3.950 milioni dall'art. 6-quater L. 133/2008 e dal Fondo per le aree Sottoutilizzate – quota nazionale), mentre l'obiettivo per il contributo regionale è pari a 2.650 milioni di euro a valere sui programmi regionali FSE.

2. Con riferimento ai lavoratori destinati al trattamento in deroga ai sensi dell'articolo 19, comma 8, del D.L. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.2 del 2009, il contributo nazionale sarà impiegato per il pagamento dei contributi figurativi e per la parte maggioritaria del sostegno al reddito. Il contributo regionale sarà impiegato per azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito. Sarà così possibile prevedere che per le persone beneficiarie dei trattamenti in deroga si abbia la convergenza, da una parte, di una quota dell'indennità e del contributo figurativo a valere sulle risorse nazionali; dall'altra, a valere sui Programmi regionali FSE, di un'azione formativa o di politica attiva governata dalla Regione e integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito che, assieme al sostegno a carico dei fondi nazionali, rientri nel limite dei massimali previsti dalle leggi.


L'INPS, sulla base degli Accordi stipulati tra le Regioni e le parti sociali, acquisita la dichiarazione di immediata disponibilità dei lavoratori presso i servizi competenti e/o l'INPS, eroga il sostegno al reddito per la parte imputata ai fondi nazionali con accantonamento della contribuzione figurativa.

L'elenco dei lavoratori percettori dell'ammortizzatore in deroga viene trasmesso alle Regioni per via telematica contestualmente attraverso la cooperazione applicativa.

3. Il Governo e le Regioni definiranno concordemente le modalità attuative, gestionali e dei flussi informativi tra l'INPS e le Regioni medesime, ai fini dell'attuazione del sistema degli ammortizzatori in deroga, così come convenuto con il presente Accordo, con l'obiettivo di salvaguardare comunque la regolare erogazione del sostegno al lavoratore.



4. Il contributo finanziario delle Regioni avverrà nel rispetto di due requisiti:
- assenza di una riprogrammazione sostanziale, essendo necessaria solo una eventuale modifica dei piani finanziari volta a soddisfare esigenze di dotazione degli assi "Occupabilità" e "Adattabilità" e di piena utilizzazione delle risorse e dei fondi comunitari;
  - mantenimento dell'attuale assegnazione di risorse FSE tra Regioni.
5. Il contributo finanziario delle Regioni dovrà, in sede di approfondimento tecnico essere valutato in relazione a:
- ipotesi di riparto fra le Regioni appartenenti ai due obiettivi comunitari "Convergenza" e "Competitività" e, all'interno di questi raggruppamenti, fra le singole Regioni, che tenga conto sia della platea dei potenziali beneficiari, sia di altre informazioni in merito alle esigenze di interventi per l'Occupabilità e l'Adattabilità;
  - esame delle disponibilità finanziarie delle Regioni ad oggi non già impegnate giuridicamente (non potendo ovviamente queste ultime essere considerate ai fini dell'iniziativa in atto) e di altri impegni formalmente assunti secondo le rispettive leggi di contabilità che si ritenga concordemente di salvaguardare in relazione alle esigenze di corretto ed efficace funzionamento delle politiche attive del lavoro e del presumibile tiraggio di cassa durante il 2009, tenendo conto sia delle tendenze emerse nel passato, sia di ogni altra puntuale informazione disponibile Regione per Regione.
6. Verificata la quota di intervento del FSE per ciascuna Regione, laddove essa non sia sufficiente a coprire la domanda di ammortizzatori in deroga nella Regione ovvero nel caso di tensioni concordemente ritenute eccessive sull'impiego del FSE, il Governo si impegna ad integrare le risorse con una quota delle risorse nazionali di cui al presente Accordo.
7. Per quanto riguarda la garanzia per le Regioni di una cassa adeguata ai nuovi impegni assunti (caratterizzati per loro natura da un forte immediato tiraggio), valgono le seguenti considerazioni:
- secondo le regole comunitarie, una volta eventualmente modificati i piani finanziari, le dotazioni finanziarie specificate da tali piani negli assi Occupabilità e Adattabilità saranno pienamente rendicontabili, sia per la parte relativa ai fondi comunitari, sia per la parte relativa al cofinanziamento nazionale. Ciò ferma restando la possibilità di rendicontare da subito nell'ambito delle disponibilità già assicurate dal piano finanziario vigente;
  - l'innalzamento della previsione di tiraggio connesso alla nuova azione sarà oggetto delle previsioni di spesa che entro il 30 Aprile ciascuna delle Regioni è tenuta ad inviare alla Commissione;
  - l'accelerazione della tempistica di spesa dovrà essere opportunamente accompagnata da una parallela accelerazione nella presentazione delle domande di pagamento durante l'anno, e quindi di rimborso a valere sui fondi comunitari e sul cofinanziamento nazionale;
  - per quanto riguarda l'incremento necessario della liquidità, al fine di avviare il processo di spesa, oltre che sulle anticipazioni già disponibili, si potrà fare affidamento sulla terza tranche di acconto prevista dalla modifica del regolamento generale sui Fondi strutturali in corso di formalizzazione;
  - al fine di evitare eventuali problemi di liquidità che non dovessero essere risolti dai precedenti punti, il Governo si farà carico dell'adozione di adeguati provvedimenti per l'anticipazione;
  - con la firma del presente Accordo il Governo si impegna a dare tempestiva attuazione al comma 9-bis dell'articolo 19 della Legge n. 2 del 2009.

- 
8. Qualora gli esiti della verifica tecnica diano luogo all'accertamento di alcune situazioni regionali dove possa non esservi – sulla base di accertati dati - la piena capienza (vuoi per gli impegni, vuoi per la cassa) per partecipare al contributo regionale complessivo, il Governo si impegna a garantire, nell'ambito dei singoli protocolli con le Regioni, l'integrazione delle risorse a disposizione con una quota delle risorse nazionali di cui al presente Accordo. Al tempo stesso, la possibilità che in altre Regioni la domanda di intervento si riveli alla fine del 2010 inferiore alle previsioni, comporterà che le risorse del FSE destinate a questa operazione che risultino inutilizzate possano essere impiegate dalla Regione, secondo la programmazione.
  9. Sulla base di questa verifica congiunta sarà possibile accertare in via definitiva le risorse che le Regioni saranno effettivamente in grado di assicurare in relazione al perseguimento dell'obiettivo di 2.650 milioni di euro.
  10. Si specifica che la componente finanziaria derivante dal FAS si articola in due diversi sistemi di vincoli territoriali: quanto deriva dalle rivenienze ex articolo 6-quater, comma 1, del D.L. n. 112/2008 non avrà vincoli di destinazione territoriale tipici di tale fondo; quanto invece deriva dalle risorse FAS della programmazione 2007/2013 mantiene i vincoli di riparto territoriale per macroaree e per Regioni del Fondo stesso.
  11. Per quanto riguarda la coerenza con i vigenti regolamenti comunitari delle iniziative da intraprendere, l'indirizzo intrapreso rientra pienamente in via di principio con tali regolamenti, essendo esse già intraprese in altri Stati membri dell'Unione Europea da anni. L'operatività dell'accordo tra Stato e Regioni sarà comunque subordinata ad una condivisione formale da parte della Commissione Europea dell'Accordo stesso. A tale fine la valutazione della Commissione verrà preventivamente verificata, non appena predisposta la bozza di un progetto tecnico condiviso, attraverso un incontro con la Commissione stessa al quale prenderanno parte tanto le Regioni che il Governo.
  12. Il Governo si impegna ad esaminare le questioni relative alla disciplina tributaria dei trattamenti corrisposti dalle Regioni o dagli enti locali ai fini dell'integrazione di quanto erogato dall'INPS ai sensi del presente Accordo.
  13. Il Governo si impegna a dare attuazione all'articolo 19, comma 7, della Legge n. 2 del 2009 verificando la possibilità di interventi di sostegno al reddito nell'ambito del sistema degli ammortizzatori in deroga con i fondi interprofessionali.
  14. Il Governo e le Regioni si impegnano a verificare periodicamente lo stato di attuazione dell'intervento a fare inizio da metà 2009.

#### **15. Fondo per le aree sottoutilizzate**

Si prevede la convocazione del CIPE, entro 15 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo sul finanziamento delle misure di sostegno al reddito, ai fini dell'adozione della delibera di riparto definitivo del Fondo per le aree sottoutilizzate, secondo quanto previsto dal QSN.

Si definisce il riparto tra le Amministrazioni centrali, inclusi 1.200 milioni di euro rivenienti dalla ricognizione ex articolo 6-quater del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, per un importo pari a 25.409 milioni di euro, comprese le risorse già assegnate al Fondo infrastrutture strategiche, pari a 7.356 milioni di Euro.



Fatto salvo quanto deliberato dal CIPE nella seduta del 18 dicembre 2008, si definisce altresì il riparto tra le Regioni e le Province autonome delle risorse rinvenienti dalla ricognizione di cui all'articolo 6-quater, comma 2, della legge n. 133 del 2008 per la riassegnazione alle medesime amministrazioni, nel rispetto del vincolo di territorialità di tali risorse. Le risorse originate da disimpegni automatici previsti da precedenti delibere CIPE saranno utilizzate per reintegrare le risorse già impiegate dalla delibera CIPE nella seduta di cui sopra.

Si conferma l'ammontare delle risorse per i Programmi attuativi regionali ed interregionali, nonché per il conseguimento degli obiettivi di servizio, quantificate in 27.027 milioni di euro. Aggiungendo a queste le risorse destinate ai programmi e progetti delle Amministrazioni centrali (pari a 24.209 milioni di Euro) si soddisfa pienamente la chiave di riparto 85 – 15.

Nel termine su indicato il CIPE procede all'adozione di una delibera di revisione della delibera n. 166/2007 e alla presa d'atto dei PAR la cui istruttoria è stata già completata dal Ministero dello sviluppo economico. Nella suddetta delibera sarà inserita un'apposita clausola che consentirà alle Regioni di definire i rispettivi Programmi secondo l'originario valore ed al CIPE di prenderne atto, assicurando l'impegnabilità annua delle somme eccedenti l'assegnazione delle risorse ora effettuata in relazione alla sussistenza di maggiori risorse destinate al FAS, a partire dal 2011 ovvero anticipatamente in un quadro di finanza pubblica più favorevole, ovvero alla disponibilità di risorse già programmate non utilizzate.

## 16. Nettizzazione

In riferimento alla problematica relativa alla nettizzazione dei fondi comunitari, già disciplinata dall'art. 2, comma 42, della Legge finanziaria 22 dicembre 2008, n. 203, si prende atto delle difficoltà che la suddetta disposizione può aver originato in alcune Regioni in ragione del fatto che essa è intervenuta sul finire dell'esercizio finanziario 2008, determinando ulteriori criticità ai fini del rispetto del patto di stabilità interno 2008.

Infatti, la nettizzazione delle spese in conto capitale correlate ai finanziamenti comunitari può aver comportato un obiettivo più difficile da raggiungere, in quei casi in cui, ad esempio, le spese da sottrarre per il 2008 siano risultate inferiori a quelle del 2007.

Pertanto si concorda il seguente emendamento così articolato:

1. Non si applicano le sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità interno delle Regioni e delle province autonome nel caso in cui il superamento dell'obiettivo di spesa stabilito in applicazione del patto di stabilità interno relativo all'anno 2008 sia determinato dalla maggiore spesa in conto capitale registrata per il 2008 rispetto al 2007 per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea.
2. Non si applicano, altresì, le sanzioni nel caso in cui la Regione o la provincia autonoma non consegua per l'anno 2008 l'obiettivo di spesa determinato in applicazione del patto di stabilità interno e lo scostamento registrato rispetto all'obiettivo non sia superiore alla differenza, se positiva, tra le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea – con esclusione delle quote di finanziamento nazionale – relative al 2007 e le corrispondenti spese del 2008.
3. A decorrere dall'anno 2009, le spese correnti per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale, non sono computate nella base di calcolo e nei risultati del patto di stabilità



interno delle Regioni e delle province autonome. Nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo.

4. Per il patto di stabilità interno relativo all'anno 2008 la certificazione di cui al comma 667 e al comma 686 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 deve essere inviata entro il termine perentorio del 31 maggio 2009."

Inoltre, nel corso dell'approfondimento tecnico verrà individuata una modalità appropriata per non computare negli anni 2009 e 2010 nei risultati del Patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome le spese correnti a valere sul finanziamento statale e regionale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea che siano concordemente stimate aggiuntive rispetto a quelle che sarebbero state realizzate in assenza dell'intervento previsto in questo Accordo.

Il Governo e le Regioni si impegnano ad aprire, nella prossima settimana, un Tavolo per affrontare e dare una risposta a quelle Regioni che hanno rispettato il Patto di stabilità nel 2008, slittando i pagamenti degli investimenti comunitari impegnati entro il 31.12.2008 sul 2009.

Roma, 12 febbraio 2009

Il Presidente della Conferenza delle Regioni e  
delle Province autonome

Vasco Errani



Il Ministro per i rapporti con le Regioni

Raffaele Fitto

